

Соуправление коренных малочисленных народов Севера арктическими территориями в период их промышленного освоения

ЧЕБОТАРЕВ Геннадий Николаевич, доктор юридических наук, профессор, президент Тюменского государственного университета
Российская Федерация, 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10
E-mail: chebotarev@utmn.ru

ГЛАДУН Елена Федоровна, доцент, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного и финансового права Тюменского государственного университета
Российская Федерация, 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10
E-mail: efgladun@yandex.ru

Интенсивное промышленное освоение, осуществляемое сегодня на арктических территориях Российской Федерации и других северных стран, помимо положительных экономических и социальных преобразований влечет изменение климата, экологические проблемы, а также разрушение образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера, которые заинтересованы не просто в обеспечении и гарантиях своих прав со стороны государства, но и в принятии управленческих решений по использованию и охране территорий традиционного проживания и хозяйствования совместно с органами государственной власти, ресурсопользователями. Авторы рассматривают соуправление как эффективную модель взаимоотношений между государством, местным самоуправлением и коренными малочисленными народами Севера. Анализируются нормы международного права, зарубежного и российского законодательства, создающие правовые основы для реализации модели соуправления на арктических территориях России. Выявляются пробелы федерального и регионального законодательства о правах коренных малочисленных народов и формулируются предложения по их восполнению.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Севера, Арктика, территории традиционного проживания, соуправление государства и коренных народов, правовые механизмы соуправления.

Co-Management by Indigenous Minorities of the North over Arctic Territories in the Period of Their Commercial Development

G. N. Chebotarev, doctor of legal sciences, professor
Tyumen State University
10, Semakova st., Tyumen, 625003, Russia
E-mail: chebotarev@utmn.ru

E. F. Gladun, PhD in law, associate professor
Tyumen State University
10, Semakova st., Tyumen, 625003, Russia
E-mail: efgladun@yandex.ru

The authors explain the significance of the presented subject by the current intensive industrial development of the Arctic territories of the Russian Federation and other Northern countries, which apart from positive economic and social benefits, also brings climate change, environmental problems and destroys traditional lifestyle and economy management of indigenous minorities of the North. The article proves that in many countries indigenous minorities of the North are interested not only in enforcement and guarantees of their rights on the part of the state, but also in making managerial decisions on the use and protection of territories which is the traditional place of their inhabitation and economic activity,

together with government authorities and resource-users. The authors view co-management as an efficient model of interrelations between the state, local self-government and indigenous minorities of the North. The authors analyze international rules, foreign laws and regulations, and legislation of the Russian Federation that create legal framework for the implementation of the co-management model in the Arctic territories of Russia. In their article the authors indicate gaps in federal legislation in the area of protection of the Northern indigenous peoples' rights to govern the territories of their traditional inhabitation and economic activity. In the end the authors state the possibilities to fill the gaps in the federal and regional legislation on the indigenous minorities' rights, in particular, they suggest approving and ratifying international documents on indigenous peoples, including co-management norms, into the RF legislation, and also expanding possibilities of government and local authorities on indigenous minorities' involvement into management over the Northern territories.

Keywords: indigenous minorities of the North, Arctic, territories of traditional lifestyle, co-management by the state and indigenous peoples, legal mechanisms of co-management.

DOI: 10.12737/10719

Большинство коренных малочисленных народов Севера проживает в труднодоступных местах с суровым климатом и ограниченными для возможностей личного потребления природными ресурсами. Традиционное хозяйство и природопользование северных народов, будучи основой их жизнеобеспечения, значимым фактором сохранения самобытного образа жизни, культуры, национальной психологии, является важнейшим исторически сложившимся компонентом северных экосистем, демонстрирующим экологически сбалансированные способы освоения окружающей среды. Северные коренные народы являются носителями уникального исторически усвоенного знания о ландшафтах Арктики, традиционных ценностей и культуры.

В то же время северные регионы по всему миру богаты различными минеральными ресурсами, и государства заинтересованы в их активной эксплуатации. Активное освоение минерально-сырьевых ресурсов северных арктических территорий остается одним из приоритетов экономической политики России в новом столетии, основой ее мощного энергетического потенциала. Однако Арктика — это не только кладовая ресурсов, но и прежде всего родной дом и территория жизни, экономического и культурного благополучия коренных народов и тех, кто исторически проживает с ними в суровых климатических условиях. Арктика — это

территория жизни людей, культур и народов, которые сумели выработать свою систему управления, систему ценностей, соответствующих этому суровому краю¹.

Интенсивное промышленное освоение, осуществляемое сегодня на арктических территориях, влечет изменение климата, преобразование окружающей среды, разрушение образа жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера. Современная практика показывает, что эти народы заинтересованы не просто в предоставлении компенсаций, возмещении материальных потерь, гарантиях особых 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.

Именно поэтому в последние годы во многих северных странах развивается такая форма взаимодействия между государством и коренными малочисленными народами, как соуправление территориями традиционного проживания и хозяйственной деятельности. Соуправление — это партнерство между двумя или более

¹ См.: Сергей Харючи подвел итоги работы Арктического совета в Гренландии // Экспертный информационный канал УралПолит.RU. 2011. 13 мая. URL: http://old.uralpolit.ru/72/polit/vlast/id_230283.html (дата обращения: 10.08.2014).

сторонами, одна из которых обычно является государством². Международный союз охраны природы определяет соуправление как партнерство, в котором государственные органы, местные общины и пользователи ресурсов, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны соответствующим образом разделяют полномочия и ответственность по управлению особой территорией или рядом ресурсов³.

Боррини-Фейерабанд и другие авторы определяют соуправление как «плюралистический подход к управлению природными ресурсами, вовлекающий многообразие партнеров в многообразие ролей, и, в большинстве случаев, подход к конечным целям диалога об окружающей среде, устойчивом использовании природных ресурсов и равноправном разделении пользы и ответственности, относящихся к ресурсам»⁴.

С. Н. Харючи, в частности, выделяет такой вид соуправления для коренных народов, как экологическое соуправление (или соуправление в области охраны и рационального использования природных ресурсов), и определяет его как совместное принятие управленческих решений в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни в местах их традиционного расселения и природопользования⁵.

² См.: Совместное управление в Арктике: примеры Канады, Аляски и скандинавских стран // Приложение к альманаху «Мир коренных народов — живая Арктика». М., 2008. URL: http://npa-arctic.iwlearn.org/publications/co_management.pdf (дата обращения: 06.09.2014).

³ См.: Co-management and Good Governance: A Summary of Presentations and Discussions at the Co-Management and Good Governance Workshop. 2002.

⁴ Совместное управление в Арктике: примеры Канады, Аляски и скандинавских стран. С. 7.

⁵ См.: Харючи С. Н. Роль государства в гармонизации промышленного освоения и

Регулирование отношений соуправления в международном праве и национальном праве северных стран. Некоторые международные документы особое внимание уделяют взаимосвязи между состоянием природной среды и устойчивым развитием и культурным, социальным, экономическим и физическим благополучием коренных народов. Так, «Повестка дня на XXI век» требует от государств содействовать повышению роли коренных народов и местных общин, а также признавать и укреплять эту роль. Например, государствам предлагается признавать значимость ценностей, традиционных знаний коренных народов при использовании природных ресурсов; вовлекать коренные народы в процесс реализации стратегии в области рационального использования и сохранения природных ресурсов, стратегий устойчивого развития (ст. 26.3)⁶.

Значительную роль в процессе регулирования вопросов жизнедеятельности коренных народов играет также Декларация ООН «О правах коренных народов» 2007 г., которой определены важные гарантии реализации прав коренных малочисленных народов на управление территориями проживания и хозяйствования (ст. 18, 19, 23, п. 3 ст. 26, ст. 27, 32 и др.). 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» 1989 г.

устойчивого развития малочисленных народов Севера // Мир коренных народов «Живая Арктика». 2009. № 22. С. 87—90.

⁶ См.: Повестка дня на XXI век // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Конвенции и соглашения. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата обращения: 10.09.2014).

Специально Конвенция закрепляет права коренных народов на природные ресурсы (ст. 14, 15), подчеркивая особую важность связи этих народов с природными ресурсами (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 (ст. 13, 15).

Государства, подпавшие и ратифицировавшие данные международные документы, должны содействовать наиболее полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав коренных народов, в том числе консультироваться и сотрудничать с коренными народами через их представительные институты в целях получения их свободного, предварительного и осознанного согласия, прежде чем принимать законодательные или административные меры, которые могут затрагивать их интересы, а также обсуждать с коренными народами проекты, реализующиеся на территориях их проживания, особенно в связи с освоением, использованием или разработкой природных ресурсов.

Российская Федерация не подписала до настоящего времени Декларацию ООН по правам коренных народов и не ратифицировала Конвенцию № 169. Как полагают российские исследователи, значительная часть положений названной Декларации, равно как и Конвенции № 169, соответствует нормам российского законодательства и в первую очередь согласуется с положениями Конституции РФ. Вместе с тем некоторые положения данных международных документов не вполне коррелируют с российским законодательством. Поскольку в отдельных случаях отсутствует возможность устранения таких противоречий либо существуют значительные препятствия в их устранении, которые могут повлечь нарушения прав граждан в России,

их признание и ратификация должны быть осуществлены с некоторыми оговорками⁷.

Коренные малочисленные народы составляют особую группу населения, традиционный образ жизни которых основывается на глубокой взаимосвязи с исконной средой обитания, без которой невозможно сохранение их самобытности. В частности, Л. В. Андриченко подчеркивает, что вопросы законодательного разграничения полномочий между различными уровнями власти в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов приобретают в настоящее время особую значимость⁸.

Таким образом, задача арктических государств, осуществляющих интенсивное промышленное освоение, — сформировать взвешенный, разумный подход к поддержанию баланса между ускоренным развитием промышленного потенциала северных территорий и созданием возможностей для развития человека. Все большее количество государств изменяют свои национальные конституции и законодательство в целях признания и обеспечения прав коренных малочисленных народов на занятие, владение и управление территориями традиционного природопользования.

В США, например, участие коренных народов в управлении природными ресурсами становится обязательным. Нормы о соуправлении в сфере использования и охраны недр, лесов, территориальном планировании появляются в экологическом, природоресурсном, градостроитель-

⁷ См.: Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. URL: <http://www.dissertacat.com/content/regulirovanie-i-zashchita-pravnatsionalnykh-menshinstv-i-korennykh-malochislennykh-narodov> (дата обращения: 10.09.2014).

⁸ Там же.

ном и иных отраслях законодательства. Активно развивается практика так называемых добрососедских соглашений между племенами коренных народов и компаниями-природопользователями. Среди новых нормативных правовых актов США, регулирующих совместное управление, — законы «О коренных американцах» и «О традиционных землях и ресурсах Аляски», «О свободе информации», «О планировании и оповещении в чрезвычайной ситуации». В Канаде также развивается законодательство о соуправлении, появляются новые примеры судебной практики, кроме того, используются другие формы и методы регулирования национальных отношений: политические способы урегулирования отношений с коренным населением (федерально-провинциальные конференции, конституционные конференции), двусторонние и многосторонние переговоры, включающие представителей коренных малочисленных народов, в результате которых подписываются различные соглашения⁹.

В свете изложенного интересен и пример Норвегии. Там участие коренных народов в использовании природных ресурсов обеспечивалось на законодательном уровне и в судебной практике в течение последних 40 лет, а в 1980—1990-х гг. произошли изменения в Конституции и в законодательстве, в соответствии с которыми коренная народность Норвегии — саамы — получила дополнительные экологические права¹⁰.

Особенности соуправления государства и коренных народов в Российской Федерации. К сожалению,

⁹ См.: The Indian Act 1951. Canadian Indians and the Law: Selected Documents. 1663—1972. Toronto, 1975. P. 74.

¹⁰ См.: Zillman D. N., Lucas A. R., Pring G. 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.

имеющаяся законодательная основа регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов в Российской Федерации сформирована еще не в полной мере. Она не полностью соответствует международным стандартам и нормам, сохраняется фрагментарный характер в регулировании отдельных отношений, необоснованно разграничиваются полномочия между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, имеется значительное количество устаревших норм¹¹.

До настоящего времени в Российской Федерации отчетливо прослеживался принцип государственного протекционизма жителей северных территорий, который был закреплен в федеральном законодательстве в 1996 г.¹² Несмотря на то что многие нормативные акты того периода утратили силу, органы государственной власти в своей деятельности продолжают применять политику опеки и контроля над коренными малочисленными народами.

Как отмечает директор Центра содействия коренным малочисленным народам Севера Р. Суляндзига, «федеральной власти сегодня необходима политическая воля, необходимо инициировать процесс соглашений и переговоров, создавая правовую основу продвижения и реализации модели совместного принятия решений, тем самым сохраняя свое влияние и контроль над огромными территориями, геополитически значимыми и с большим ресурсным потенциалом. Это будет стимулировать саморазвитие самих коренных народов, их социально-экономическую деятельность, развивать совместное управление ресурсами. Соуправление ресурсами должно быть новым

¹¹ См.: Андрюченко Л. В. Указ. соч.

¹² См. Федеральный закон от 19 июня 1996 г. № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» (утр. силу).

компонентом государственной политики. В режиме совместного управления решаются вопросы квот для охоты и рыболовства, охраны окружающей среды, лесопользования и недропользования»¹³.

В Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу¹⁴ одним из стратегических приоритетов зафиксирована необходимость улучшения качества жизни коренных народов и социальных условий их хозяйственной деятельности, обеспечения рационального природопользования, сохранения культурного наследия коренных малочисленных народов. С принятием Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹⁵ государство взяло на себя обязательства сохранить коренные малочисленные народы, обеспечить их жизнедеятельность и устойчивое развитие.

С одной стороны, в законодательстве РФ имеются некоторые нормы, предоставляющие коренным малочисленным народам Севера право участвовать в соуправлении территориями своего проживания, в том числе арктическими. Так, Конституция РФ, не выделяя право коренных народов на соуправление, гарантирует право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, осуществлять местное самоуправление (ст. 3, 5, 32, 130). Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов

Российской Федерации», конкретизируя данные положения, закрепляет право малочисленных народов участвовать через своих уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти и местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов (п. 5, 6 ч. 1 ст. 8).

С другой стороны, как отмечает В. А. Кряжков, за последние 10—12 лет наблюдается тенденция: возможности коренных народов в сфере соуправления не расширяются, а сужаются. Это связано, в частности, со следующими факторами.

Во-первых, отсутствует гарантированное представительство коренных народов в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления. В 2004 г. было аннулировано правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства данных народов в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления¹⁶.

Во-вторых, не предусматривается организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов. Бесспорно, выбрать оптимальную модель организации местного самоуправления коренных народов довольно сложно. Это обусловлено различными факторами. В силу объективных причин (уклад жизни, традиции, специфика территории), например, коренное население севера Ямало-Ненецкого автономного округа в основном ведет подвижный кочевой образ жизни и находится вдалеке от населен-

¹³ *Sulyandziga R.* Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON) NY // UN Permanent Forum on Indigenous Issues X Session, Agenda item 3. 17.05.2011. URL: raipon1.nichost.ru/Documenty/Doklady/PF_NY_2011.doc (дата обращения: 12.08.2014).

¹⁴ Утв. Президентом РФ 18 сентября 2008 г. № Пр-1969.

¹⁵ Утв. распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р.

¹⁶ См.: *Кряжков В. А.* Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления. URL: www.hse.ru/pubs/share/direct/document/102100720 (дата обращения: 21.08.2014).

ных пунктов. Как результат, система органов государственной власти и местного самоуправления в настоящее время построена таким образом, что большинство коренного населения, проживающего на территории муниципального образования, по объективным причинам не имеет реальной возможности взаимодействовать с властью и участвовать в управлении территорией¹⁷.

В-третьих, в 2004 г. была отменена норма, позволяющая наделять общины коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока отдельными полномочиями органов местного самоуправления. Ранее в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закреплялась система представительства коренных малочисленных народов через установление квот в законодательных органах государственной власти субъектов Федерации и органах местного самоуправления. Отсутствие квот представительства коренных малочисленных народов в законодательных и исполнительных органах государственной власти субъектов РФ и представительных органах местного самоуправления во многом снижает уровень гарантий обеспечения прав малочисленных народов.

Наконец, в-четвертых, на федеральном уровне ликвидированы государственные органы, непосредственно нацеленные на решение проблем северных народов. Так, Госкомсевер России прекратил свое существование в 2000 г. С 2002 г. существовал постоянно действующий орган — Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов¹⁸. К ведению Комитета были

отнесены вопросы законодательного обеспечения: государственной политики в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; социального и экономического развития районов Севера; основ жизнеобеспечения и развития коренных малочисленных народов Севера, поддержки родовых общин, традиционного природопользования, промыслов; государственной поддержки развития экономики и жизнеобеспечения населения северных регионов, использования природных ресурсов в районах Крайнего Севера и др.¹⁹ Впоследствии постановлением Правительства РФ от 26 января 2005 г. № 40 было утверждено Положение о Министерстве регионального развития Российской Федерации. Министерство являлось федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований, в том числе районов Крайнего Севера и Арктики. Однако в 2014 г. Министерство было упразднено²⁰.

Таким образом, в настоящее время вопросы по выработке и реализации государственной национальной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации, реализации этнокультурных потребностей граждан, принадлежащих к различным этническим общностям, а также по обеспечению эффективного использования субъектами РФ и муниципальными образованиями средств государственной поддержки, предусмотренных на этнокультурное развитие народов Российской Федерации, отнесены к компе-

¹⁷ См.: Харючи Н. Н. Особенности организации местного самоуправления в муниципальном образовании Тазовский район // Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: матер. науч.-практ. семинара. Тюмень, 2003. С. 67—68.

¹⁸ См. постановление Совета Федерации ФС РФ от 30 января 2002 г. № 100-СФ.

¹⁹ URL: <http://council.gov.ru/about/reference/6065/> (дата обращения: 10.12.2014).

²⁰ См.: Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612.

тенции Министерства культуры РФ, проблематика коренных малочисленных народов в Государственной Думе входит в круг вопросов Комитета по делам национальностей, а в Совете Федерации — Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Тем не менее анализ регионального законодательства показывает, что в ряде субъектов РФ созданы возможности участия коренных народов в соуправлении своими территориями.

Так, в Думе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры уже более 15 лет функционирует с особым статусом Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера, три члена которой непосредственно избираются в данный орган по единому многомандатному избирательному округу (ст. 27, 49 Устава Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 26 апреля 1995 г. № 4-оз, ст. 17 Закона Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 19 ноября 2001 г. № 76-оз «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры»).

В Сахалинской области учрежден институт представителя народов Севера при областной Думе, который избирается на съезде данных народов и осуществляет свою деятельность в законодательном органе на постоянной профессиональной основе²¹.

В Уставе Чукотского автономного округа от 28 ноября 1997 г. № 26-О закреплено: «Законопроекты, непосредственно затрагивающие права и интересы коренных малочисленных народов Севера, принимаются Думой автономного округа при участии в их рассмотрении Чукотской региональной общественной организации “Ас-

социация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации”». Такое рассмотрение является обязательным при подготовке проектов законов по вопросам, связанным с определением правового статуса родовых угодий, резервных территорий, национальных общин, национальных поселков, национальных сельских населенных пунктов; с правовым регулированием традиционных промыслов и хозяйствования и другими вопросами, затрагивающими традиционный образ жизни и хозяйствования коренных народов, гарантии их социальных и иных прав».

В ряде регионов создаются специальные комитеты и комиссии, ведающие делами северных народов, в составе законодательного органа: Республика Саха (Якутия), Красноярский и Камчатский края, Ненецкий и Чукотский автономные округа; в системе органов исполнительной власти: Камчатский и Красноярский края, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа; а также структуры представителей коренных малочисленных народов Севера при исполнительных органах власти (например, совет старейшин в Камчатском крае и Ненецком автономном округе, совет представителей данных народов — в Красноярском и Хабаровском краях, Мурманской области, Ямало-Ненецком автономном округе)²².

Значимые результаты в развитии соуправления достигаются, когда региональные органы государственной власти стремятся связать местное самоуправление с потребностями северных народов. Так, в Конституции Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. записано, что в местах компактного проживания данных народов местное самоуправление осуществляется с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом (ч. 2 ст. 99). Например, установление

²¹ См. Устав Сахалинской области от 9 июля 2001 г. № 270, Закон Сахалинской области от 31 декабря 2003 г. № 463 «О представителях коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе».

²² См.: Кряжков В. А. Указ. соч. С. 82.

и изменение границ территорий муниципальных образований осуществляется законом Республики Саха (Якутия) с учетом исторических и иных местных традиций, социально-экономических характеристик соответствующих территорий, расположения транспортных коммуникаций, наличия инженерной инфраструктуры и других географических, градостроительных особенностей (п. 2 ст. 5 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 2004 г. 171-З № 349-III «О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия)»).

Большой вклад в развитие самоуправления вносят также и общественные организации, в том числе международные. В качестве примера можно привести международный проект «Экологическое соуправление ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных малочисленных народов Севера». Данный проект, поддерживаемый Глобальным экологическим фондом и Программой ООН по окружающей среде «Российская Федерация: поддержка национальной программы действия по защите арктической морской среды», реализовывался в трех арктических регионах России — Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах и Республике Саха (Якутия), выбранных в качестве модельных. Во время реализации проекта в названных регионах был проведен анализ практики соуправления и разработаны рекомендации по его улучшению. Был также изучен опыт взаимодействия организаций коренных малочисленных народов, органов власти, общественных экологических организаций, компаний-недропользователей и местного населения²³.

Еще одним примером вовлечения коренных малочисленных народов Севера в соуправление можно назвать проект «Ямал СПГ», реализуемый крупнейшим российским

независимым производителем газа — компанией «НОВАТЭК». Проект предусматривает строительство завода по производству сжиженного природного газа (СПГ) и транспортной инфраструктуры, создание морского порта в Ямальском районе (северо-восточная часть полуострова Ямал, западный берег Обской губы), а также танкерного флота ледового класса. Проектная документация дорабатывалась при участии представителей коренных народов. В частности, компания организовывала собрания представителей общин коренных народов Севера, которые указали на необходимость исследования и выявления священных мест и учета интересов оленеводов частного сектора, касающихся маршрутов каланий (перегоня оленей), которые пролегают через лицензионный участок «Ямал-СПГ»²⁴. Органы государственной власти округа также считают необходимым создание наблюдательного совета с участием представителей коренного населения и защищают права коренных народов на соуправление своими исконными территориями.

Итак, анализ регионального законодательства и практики позволяет утверждать, что субъекты РФ не оставляют без внимания вопросы привлечения коренных народов и их объединений к управлению делами государства. Однако имеющиеся у них возможности в данном отношении используются не в полной мере, избирательно, без должной системности²⁵. Следовательно, и соуправление осуществляется фрагментарно, не на постоянной основе.

Несмотря на то что в международном праве и в федеральном законодательстве Российской Федерации содержатся хорошие предпосылки для реализации прав коренных малочис-

²³ URL: http://batani.nichost.ru/joom/index.php?option=com_content&task=view&id=39&Itemid=9 (дата обращения: 11.08.2014).

²⁴ См.: Реализация проекта Ямал-СПГ будет вестись с учетом пожеланий коренных ямальцев. URL: <http://www.r89.ru/novosti/1423.php> (дата обращения: 02.08.2014).

²⁵ См.: Кряжков В. А. Указ. соч. С. 83.

ленных народов на осуществление соуправления совместно с органами государственной власти, в настоящее время в России отсутствуют инструменты и механизмы по развитию данной модели взаимоотношений²⁶.

В связи с этим предлагаем ряд мер, способствующих установлению и развитию соуправления коренных малочисленных народов Севера на арктических территориях России.

1. Российской Федерации следовало бы ратифицировать Конвенцию «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» и одобрить Декларацию ООН «О правах коренных народов». Ратификация и следование рекомендациям, указанным в данных международных документах, предоставит коренным народам больше прав и возможностей по управлению территориями их проживания и хозяйственной деятельности, так как в этом случае Россия должна будет включить в свое законодательство нормы об особых правах коренных народов на земли и природные ресурсы, нормы о соуправлении совместно с органами государственной власти.

2. Модель соуправления коренных народов должна получить должное закрепление в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Именно этот документ направлен 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. Однако Концепция не предусматривает никаких направлений расширения участия коренных народов в управлении делами государ-

ства и общества. Понятие «соуправление» и основные формы его реализации также могут быть включены в региональное законодательство о коренных малочисленных народах.

3. Важно преодолеть фрагментарность правового регулирования общественных отношений с участием коренных малочисленных народов. 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» необходимо увязать с отраслевыми нормативными правовыми актами экологического и природоресурсного блока, в частности с Земельным и Лесным кодексами РФ, федеральными законами «Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе» и др.

4. Необходимо увеличить законодательные и административные возможности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по вовлечению коренных малочисленных народов в управление северными территориями. Именно субъекты РФ могут создать условия, позволяющие коренным народам эффективно включаться в процесс принятия решений, затрагивающих их права и интересы. В качестве первоочередной меры в федеральном законодательстве необходимо закрепить правомочие органов государственной власти субъектов РФ по установлению квот представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах и муниципальных представительных органах, а также положения о возможности организации местного самоуправления с учетом образа жизни данных народов и при необходимости наделять общины северных народов отдельными полномочиями органов местного самоуправления.

²⁶ См.: Мурашко О. А., Дордина Н. Ю. Этноэкологическое соуправление должно стать реальностью на Севере России // Мир коренных народов «Живая Арктика». 2009. № 22. С. 105—109.

5. В законодательство субъектов РФ могут быть также включены специальные нормы, закрепляющие механизмы учета мнения коренного населения при предоставлении земель в пользование для деятельности иной, чем традиционное хозяйствование. Общие нормы об учете общественного мнения при предоставлении земель содержатся в Земельном кодексе РФ, однако на практике коренные народы зачастую не имеют законодательно урегулированной возможности выразить собственное мнение.

6. Регулярной практикой органов государственной власти субъек-

тов РФ должно стать проведение консультаций и переговоров между компаниями-природопользователями и уполномоченными организациями коренных малочисленных народов Севера по вопросам, непосредственно затрагивающим права и интересы данных народов, что предполагает также установление порядка и выработки процедур этих консультаций.

Принятие данных мер будет способствовать развитию самоуправления коренных малочисленных народов Севера и государства, что особенно важно в настоящее время для интенсивно развивающихся арктических территорий.

Библиографический список

Co-management and Good Governance: A Summary of Presentations and Discussions at the Co-Management and Good Governance Workshop. 2002.

Sulyandziga R. Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON)NY // UN Permanent Forum on Indigenous Issues X Session, Agenda item 3. 17.05.2011. URL: raipon1.nichost.ru/Documenty/Doklady/PF_NY_2011.doc (дата обращения: 12.08.2014).

The Indian Act 1951. Canadian Indians and the Law: Selected Documents. 1663—1972. Toronto, 1975.

Zillman D. N., Lucas A. R., Pring G. Human Rights in Natural Resource Development. Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources. Oxford University Press Inc., 2002.

Андриченко Л. В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. URL: <http://www.dissercat.com/content/regulirovanie-i-zashchita-prav-natsionalnykh-menshinstv-i-korennnykh-malochislennykh-narodov> (дата обращения: 10.09.2014).

Кряжков В. А. Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления. URL: www.hse.ru/pubs/share/direct/document/102100720 (дата обращения: 21.08.2014).

Мурашко О. А., Дордина Н. Ю. Этноэкологическое соуправление должно стать реальностью на Севере России // Мир коренных народов «Живая Арктика». 2009. № 22.

Повестка дня на XXI век // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. Конвенции и соглашения. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21.shtml (дата обращения: 10.09.2014).

Реализация проекта Ямал-СПГ будет вестись с учетом пожеланий коренных ямальцев. URL: <http://www.r89.ru/novosti/1423.php> (дата обращения: 02.08.2014).

Сергей Харючи подвел итоги работы Арктического совета в Гренландии // Экспертный информационный канал УралПолит.RU.2011.13 мая. URL: http://old.uralpolit.ru/72/polit/vlast/id_230283.html (дата обращения: 10.08.2014).

Совместное управление в Арктике: примеры Канады, Аляски и скандинавских стран // Приложение к альманаху «Мир коренных народов — живая Арктика». М., 2008. URL: http://nra-arctic.iwlearn.org/publications/co_management.pdf (дата обращения: 06.09.2014).

Харючи Н. Н. Особенности организации местного самоуправления в муниципальном образовании Тазовский район // Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера: матер. науч.-практ. семинара. Тюмень, 2003.

Харючи С. Н. Роль государства в гармонизации промышленного освоения и устойчивого развития малочисленных народов Севера // Мир коренных народов «Живая Арктика». 2009. № 22.