

**«Диалог» государства и коренных малочисленных народов
в арктических странах**

Гладун Е.Ф.

**Доцент кафедры административного
и финансового права**

Тюменский государственный университет

Аннотация

В статье представлены подходы арктических государств к закреплению в стратегических документах возможностей коренных малочисленных народов Севера на участие в решении вопросов по управлению Арктикой. Выделена проблематика со-управления коренных народов Севера в России.

Summary

The article describes the basic strategic documents of the Arctic states focusing on the instruments and peculiarities of indigenous peoples' involvement into decision-making processes in the Arctic. The author outlines the challenges for the indigenous peoples to co-manage in the Arctic.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Севера, Конституция, стратегии, право на участие, правовые инструменты

Key words: northern indigenous peoples, Constitution, strategies, right to participate, legal tools

В настоящее время обеспечение прав коренных малочисленных народов на участие в делах государства и вовлечение их в процесс принятия решений по вопросам, затрагивающим их основные интересы, становится актуальнейшей мировой повесткой. Задача арктических государств, где интенсивное промышленное освоение ведется на территориях традиционного проживания коренных народов, – сформировать взвешенный, разумный подход к поддержанию баланса между ускоренным промышленным развитием арктических территорий и созданием возможностей для развития

населения, испокон веков проживавшего на этих территориях. Решая эту задачу, арктические государства (Канада, США, Норвегия, Дания, Швеция, Финляндия, Исландия и Россия) разрабатывают арктические стратегии и изменяют свои национальные конституции и законодательство. Тем самым, в основных государственных документах признаются и гарантируются права коренных малочисленных народов Севера на занятие традиционными промыслами, на владение и управление территориями традиционного природопользования и, самое главное, – на участие в обсуждении планов по развитию Арктики, способов ее освоения и охраны совместно с государством.

В США, например, участие коренных народов в управлении природными ресурсами становится обязательным. Существует целый ряд норм, устанавливающих конкретные формы взаимодействия государства и коренных малочисленных народов. Прежде всего, эти взаимоотношения регулируются в национальной арктической стратегии. В мае 2013 года президент Соединенных Штатов подписал Национальную стратегию для Арктического региона, в которой изложены стратегические приоритеты правительства Соединенных Штатов в отношении Арктики, включая ответственное управление Арктическим регионом и вовлечение коренного населения в сотрудничество [1]. Среди новых нормативных правовых актов США, регулирующих различные формы участия коренных народов в делах государства – законы «О Коренных Американцах» и «О традиционных землях и ресурсах Аляски», закон «О свободе информации», закон «О планировании и оповещении в чрезвычайной ситуации». Кроме того, соответствующие нормы содержатся в экологическом, природоресурсном, градостроительном и иных отраслях законодательства. Активно развивается практика так называемых «добрососедских» соглашений между племенами коренных народов и компаниями-природопользователями.

Арктическая стратегия Канады 2017 года содержит нормы об обязательном включении сообщества коренных народов в процесс принятия решений [2]. Арктическая политика Канады предполагает не только учитывать

интересы коренных народов, но и дает им возможность активно участвовать в диалоге с органами государственной власти и в процессе принятия решений. В Канаде также развивается законодательство, регулирующее взаимодействие государства и коренного населения на севере, появляются новые примеры судебной практики, а кроме того используются другие формы и методы регулирования национальных отношений: политические способы урегулирования отношений с коренным населением (такие как федерально-провинциальные конференции, конституционные конференции), двусторонние и многосторонние переговоры, включающие представителей коренных малочисленных народов, результате которых подписываются различные соглашения [3].

Интересен в свете изложенного и пример Норвегии. Здесь участие коренных народов в использовании природных ресурсов обеспечивалось на законодательном уровне и в судебной практике в течение последних 40 лет, а в 1980-90-х произошли изменения в Конституции и в законодательстве, в соответствии с которыми коренная народность Норвегии саамы получила дополнительные экологические права.[4] В апреле 2017 года правительство Норвегии обновила национальную арктическую стратегию – «Арктическая стратегия Норвегии – между геополитикой и социальным развитием». Арктический регион является важнейшим приоритетом как внутренней, так и внешней политики Норвегии. В соответствии с новой Стратегией государство придает большое значение защите интересов саамов – единственного вида коренных народов страны. Саамы наделяются правом на консультации с органами государственной власти по всем вопросам, которые могут повлиять на их существование, образ жизни и хозяйствования. Эти консультации должны проводиться добросовестно, своевременно по любым вопросам, выносимым на уровень законодательного регулирования [5].

Дания, как ранее и другие арктические государства, обнародовала в августе 2011 г. стратегию, в которой сформулировала свои долгосрочные цели и задачи в Арктике. Стратегия создает новые возможности для коренных

народов Арктики. Модель самоуправления Гренландии, управление природными ресурсами, климатическая политика, экологическая политика и сохранение ее культурного наследия являются направлениями деятельности государства, в которых максимально обеспечивается участие коренных народов.[6]

В Финляндии права коренных малочисленных народов Севера (саами) гарантируются Конституцией. Финляндия укрепляет позиции саамского языка и культуры, в частности, оказание государственных услуг в стране доступно на саамском языке. Финляндия на уровне международного сообщества подчеркивает значимость коренных народов в делах государства – например, обеспечивает возможность для организаций коренных народов, участвовать в работе Арктического Совета, а также на различных уровнях управления в самом государстве [7].

Швеция в основном арктическом документе берет обязательство поддерживать инициативы и обеспечивать широкое участие в делах государства молодежи и женщин, особенно из числа коренных народов. Органы государственной власти проводят консультации с представителями Парламента саами на регулярной основе, а кроме того, гарантируют, что «голос коренных народов» будет услышан и на международном уровне, например, на заседаниях Арктического совета. В стратегических документах Швеции особенно подчеркивается важная роль коренных малочисленных народов Севера в решении глобальных проблем человечества, например, по вопросам изменения климата [8].

Исландия не имеет официально принятой арктической стратегии, но в 2011 году государственный парламент одобрил «Резолюцию об арктической политике Исландии». В Резолюции перечислены двенадцать принципов (и комментарии к ним), по которым будет выстраиваться исландская арктическая политика и право.[9] Принцип 6 Резолюции устанавливает обязанность государства по поддержке прав коренных народов в Арктике в тесном сотрудничестве с организациями коренных народов. Устанавливается также

обязанность государственных органов обеспечивать и поддерживать непосредственное участие коренного населения в принятии решений по региональным вопросам в любых доступных формах.

Основные федеральные стратегические документы по развитию Арктической зоны Российской Федерации были приняты в 2008-2014 годах. Это Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, План мероприятий по реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года, и Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Данные нормативные акты декларируют право коренных малочисленных народов Севера на участие в делах государства, но не содержат конкретных механизмов для реализации данного права. В целом, до настоящего времени в Российской Федерации отчетливо прослеживался принцип государственного протекционизма жителей северных территорий, который был закреплён в федеральном законодательстве в 1996 году.[10] Несмотря на то, что многие нормативные акты того периода утратили силу, в своей деятельности органы государственной власти федерации продолжают применять политику опеки и контроля над коренными малочисленными народами.

С одной стороны, в законодательстве РФ имеются некоторые нормы, предоставляющие коренным малочисленным народам Севера право участвовать в принятии решений и совместном управлении в отношении территорий своего проживания, в том числе арктических. Так, Конституция Российской Федерации, 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 [11, ст. 3, 5, 32, 130]. Федеральный закон от 30 апреля 1999

года «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, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов [12, п. 5, 6 ч. 1 ст. 8]. С другой стороны, как отмечают исследователи, за последние 10–12 лет наблюдается тенденция: возможности коренных народов в сфере соуправления не расширяются, а сужаются. Это связано, в частности, со следующими факторами. Например, отсутствует гарантированное представительство коренных народов в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления. 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 территорией [13]. Тем не менее, анализ регионального законодательства показывает, что в ряде субъектов Российской Федерации созданы возможности участия коренных народов в государственных решениях. Анализ регионального законодательства и практики позволяет утверждать, что субъекты Российской Федерации 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 системности [14]. Следовательно, вовлечение коренных народов в дела государства и в процесс совместного принятия решений осуществляется фрагментарно, не на постоянной основе.

1. Allen T.W., Whitman C.T., Brimmer E., Schmemmann A. Arctic Imperatives: Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast // Council on Foreign Relations Press, 2017 – 83 с.
2. Our North, Our Heritage, Our Future: Canada's Northern Strategy // Публикация на сайте URL: <https://www.northernstrategy.gc.ca/index-eng.asp>
3. The Indian Act 1951 // Canadian Indians and the Law: Selected Documents. 1663-1972. – Toronto, 1975. – С. 74.
4. Zillman D.N.; Lucas A.R. and Pring G. Human Rights in Natural Resource Development. Public Participation in the Sustainable Development of Mining and Energy Resources. – Oxford University Press Inc, 2002. – С. 5-7.
5. Пилясов, А., Замятина, Н. Рабочие тетради. Выпуск 1. Арктическое право России: Каким ему быть? – М.: Ridero, 2017. – С. 753.
6. Gladun E. Environmental Protection of the Arctic Region: Effective Mechanisms of Legal Regulation // Russian Law Journal 3(1), 2015. – с. 95.
7. Finland's Strategy for the Arctic Region // Government resolution on 23 August 2013. – Prime Minister's Office Publications 16/2013. – 68 с.
8. Sweden's Strategy for the Arctic Region // Ministry for Foreign Affairs Department for Eastern Europe and Central Asia Arctic Secretariat, Government Offices of Sweden. – XGS Grafisk Service, 2011. – 52 с.
9. Пилясов, А., Замятина, Н. Рабочие тетради. Выпуск 1. Арктическое право России: Каким ему быть? – М.: Ridero, 2017 – С. 655.
10. Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации: фед. закон Рос. Федерации от 19.06.1996 № 78-ФЗ // СЗ РФ, 1996. – № 26. – Ст. 3030.
11. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 // СЗ РФ, 2014. – № 31. – Ст. 4398.
12. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: фед. закон Рос. Федерации от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ, 1999. – № 18. – Ст. 2208.
13. Харючи Н.Н. Особенности организации местного самоуправления в муниципальном образовании Тазовский район // Обеспечение прав и свобод коренных малочисленных народов Севера (материалы научно-практического семинара). – Тюмень, 2003. – С. 67-68.
14. Кряжков В.А. Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления // Публикация на сайте URL: www.hse.ru/pubs/share/direct/document/102100720