

СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АРКТИКЕ:
ПРИМЕРЫ КАНАДЫ, АЛЯСКИ И СКАНДИНАВСКИХ СТРАН

МОСКВА 2008

СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АРКТИКЕ: ПРИМЕРЫ КАНАДЫ, АЛЯСКИ И СКАНДИНАВСКИХ СТРАН

подготовлено ЮНЭП/ГРИД-Арендал в рамках Демонстрационного проекта «Экологический со-менеджмент ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных народов», включенного в проект Глобального Экологического Фонда (GEF) и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP) «Российская Федерация: Поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды»

Составитель: Джон Крамп
Перевод: Татьяна Николаева
Редактор: Ольга Мурашко

МОСКВА 2008

СОДЕРЖАНИЕ

1. Введение и задача документа	5
2. Определения	6
3. Виды соуправления	7
4. Соуправление в Арктике: эволюция идеи	8
5. Права коренных народов	9
6. Канада	10
6.1. Соуправление при договорах по земельным претензиям	10
6.1.1. Договор по заливу Джеймс и северной части Квебека (JBNQA)	12
6.1.2. Договор по земле Нунавут (NCLA)	12
6.1.3. Соуправление народа инувиалюит	13
6.2. Система соуправления на неискковой основе	14
7. Аляска	15
8. Проблемы коренных народов скандинавских стран	16
8.1. Колонизация Сапми	17
8.2. Права саами в скандинавских странах	18
8.2.1. Права саами в Норвегии	18
8.2.2. Права саами в Финляндии	20
8.2.3. Права саами в Швеции	20
8.3. Управление пастбищами оленей – примеры скандинавских стран	21
8.3.1. Национальные парки в центральной Норвегии	21
8.3.2. Земельная реформа в северной Норвегии	23
8.3.3. Зимние пастбища в северной Швеции	25
8.3.4. Конфликты по лесоводству в финской Сапми	26
8.3.5. Предложение по созданию Конвенции скандинавских саами	28
8.4. Заключительные выводы по ситуации в скандинавских странах	28
9. Заключительные выводы: соуправление и роль государства	29
9.1. Адаптивное соуправление как интеграционный поход	29
9.2. Заключение	30
9.3. Возможные задачи органа самоуправления в модельных регионах	31
10. Библиография	32
11. Приложение	38

СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АРКТИКЕ: ПРИМЕРЫ КАНАДЫ, АЛЯСКИ И СКАНДИНАВСКИХ СТРАН

Декларация Рио по окружающей среде и развитию (1992 г.)

Положение 22

Коренные народы, их объединения и другие местные общины играют жизненно важную роль в экологическом управлении и развитии благодаря их знанию и традиционному укладу жизни. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их принадлежность, культуру и интересы и давать им возможность активно участвовать в достижении устойчивого развития.¹

Сегодня появляется согласованность между традиционным знанием и современным научным пониманием о потенциале и достижении устойчивого развития.²

1. Введение и задача документа

В результате длительного обсуждения проблем комплексного использования и управления экосистемами арктических территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов в рамках проекта Глобального Экологического Фонда (GEF) и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP) «Российская Федерация: Поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды» был утвержден специальный проект по развитию соуправления с участием коренных народов Севера. Главный фокус этого Демонстрационного проекта «Экологический со-менеджмент ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных народов» (сокращенно СОМАН) – будет направлен на высвечивание преимуществ таких особых зон, как территории традиционного природопользования (ТТП), а также методов их четкой работы и быстрого реагирования на возникающие ситуации.

Этот проект предусматривает, что институализированные территории традиционного проживания и природопользования коренных малочисленных народов обеспечат базовую структуру для соуправления в трех модельных регионах – Ямало-Ненецком Автономном Округе, Ненецком Автономном Округе и Республике Саха (Якутия). Значительная часть работы направлена на обеспечение баланса интересов всех пользователей природных ресурсов. Результатом этой работы станет создание условий для экологического соуправления органами государственной власти, органами местного самоуправления, добывающими компаниями и коренными малочисленными народами Севера в районах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

Институализация взаимодействий между экономической, экологической и социальной системами является предпосылкой для устойчивого развития. Здоровые экосистемы должны быть сохранены, а управление и использование должны также стать социально пригодными и экономически конкурентными. Варианты выбора должны быть технологически обоснованы и должны быть поддержаны достаточным институциональным потенциалом. Решения должны быть политически легитимными. Вследствие этого, надлежащее руководство является решающим фактором.

Управление объединенной экосистемой (IEM) признает взаимодействие между этими тремя системами, а также взаимоотношения, существующие между пользователями ресурсов и окружающей средой, на которую они потенциально воздействуют. Оно образовано для преодоления раздробленности, присущей для отраслевого управления. IEM анализирует включение в развитие, столкновение интересов в пользовании и взаимоотношения между физическими процессами и человеческой деятельностью. Оно продвигает связи и гармонизацию в отраслевой деятельности. (авторы Сисин-Бейн и Кнехт, 1991 г. - Cicin -Bain and Knecht)

При этом подходе, главной целью проекта соуправления является возможность разрешения экологических и экономических проблем, и в то же время, гарантия уважения прав коренных народов, а также гарантия их дальнейшего доступа к своей земле и осознанного выбора в своей жизни. Взаимопонимание будет развиваться через участие в процессе соуправления. Ожидается, что этот демонстрационный проект поможет наладить новые отношения между промышленными компаниями, правительством и коренными народами.

Есть надежное звено, связывающее способность коренных народов участвовать в решениях по управлению ресурсами и уверенность, что такие решения будут содействовать устойчивому развитию. Системы соуправления широко применяются во многих странах мира под разными названиями.³

Этот документ предлагает краткий обзор соуправления и рассматривает системы соуправления в трех арктических регионах – Аляске, Канаде и скандинавских странах. Эта информация будет полезна для проведения практических семинаров по проекту соуправления. Документ не претендует на всеобъемлющий анализ соуправления в этих регионах. Учитывая краткость этого документа и времени для его разработки, он представляет собой обзор лишь некоторых органов соуправления. Авторы надеются, что представленные примеры будут содействовать обсуждению ТТП на

¹ Доклад конференции ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г., Приложение I: Декларация Рио по окружающей среде и развитию (Rio Declaration on environment and development), Положение 22. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

² Комиссия по устойчивому развитию (Commission on Sustainable Development), пятнадцатая сессия, 30 апреля-11 мая 2007 г., «Приоритеты главных групп по действию в энергетике по устойчивому развитию, промышленному развитию, загрязнению атмосферы и изменению климата».

³ См. <http://www.iucn.org/themes/ceesp/Publications/newsletter/Policy%20Matters%202010.pdf>

российском Севере. К сожалению, в этом документе невозможно изучить другие модели соуправления, созданные в Азии, Юго-Восточной Азии и Африке, хотя в нем есть определенная связь с ними на концептуальном уровне.

Документ начинается с определений соуправления и краткой истории о том, как оно развивалось. Затем следует раздел по самоуправлению в международном контексте и его отношению к правам коренных народов. В этой связи, он исследует соуправление в Канаде, Аляске и скандинавских странах. Обзор по примерам каждой страны кратко излагает юридическую основу или причину создания органа, его структуру и вынесенный опыт. Этот раздел завершается некоторыми результатами наблюдений по роли государства и соуправления в Арктике в целом и кратким обсуждением адаптивного соуправления. Далее документ делает ряд рекомендаций по дальнейшему продвижению. Документ также включает библиографию и приложение.

2. Определения

- В обширной литературе по соуправлению есть ряд общих элементов:
- Соуправление является совместным управлением. Есть ряд определений соуправления, но все они требуют партнерства между различными группами заинтересованных сторон. Во многих случаях государства уступают часть своих полномочий органу соуправления.
- Соуправление требует умения каждого участника находить компромисс, не сдавая своих позиций
- Соуправление требует познания через действия и учения на ошибках.
- Соуправление является схождением двух мировоззрений: аборигенного и не аборигенного. Часть этого схождения мировоззрений является процессом принятия решений, основанного на традиционной западной науке и знании малочисленных народов.
- Соуправление ослабляет конфликты.

Соуправление – это партнерство между двумя или более сторонами, одна из которых обычно является государством. Международный союз охраны природы (IUCN) определяет соуправление как

...партнерство, в котором государственные органы, местные общины и пользователи ресурсов, неправительственные организации и другие заинтересованные стороны, соответствующим образом разделяют, каждый в своем объеме, полномочие и ответственность по управлению особой территорией или рядом ресурсов. (Международная торговая палата Канады - ICC Canada 2002:viii)

Соуправление является сотрудничеством. Оно рассчитано на ослабление или устранение конфликта. Успешное соуправление основано на готовности идти на компромисс и «уважении территориальных прав коренных малочисленных народов и попечительской ответственности правительства». Оно относится одинаково равноценно как к традиционному знанию, так и к западной науке. Наконец, оно признает важность культурной практики и объединений местных жителей. (ICC Canada 2002:viii)

Стратегии соуправления:

- Включают в себя нетрадиционное принятие решений, отличное от государственного или промышленного подхода.
- Содействие участию местной общины в управлении природными ресурсами в значительном объеме
- Различные субъекты деятельности разделяют полномочия путем принятия решений по единодушному согласию
- Напряженные переговоры, нежели судебный процесс в конфликтных ситуациях
- Сочетание западной научной мысли и традиционного знания об окружающей среде
- Включают в себя порядок принятия решений и соглашений исходя из участия общественности в инициативах по урегулированию земельных претензий (Международный институт устойчивого развития - IISD 1998)

Не останавливаясь на одном определении, некоторые авторы выделили сплошной спектр органов самоуправления. Следующая таблица выявляет самые общепринятые формы соуправления, как самые сложные, так и самые элементарные:

Уровни соуправления коренных народов (использовано из книги Кэмпбелл (Campbell), 1996 г.)	
Тип	Функция
Партнерство, контроль общины	<ul style="list-style-type: none"> • Партнерство равных участников • Совместное принятие решений наделено законным статусом • Там где оправдано, полномочия передаются общине
Правления	<ul style="list-style-type: none"> • Общине дается возможность участия в развитии и выполнении планов управления
Совецательные комитеты	<ul style="list-style-type: none"> • Партнерство в принятии решений • Совместное действие по общим целям
Средства общения	<ul style="list-style-type: none"> • Начало двустороннего обмена информацией • Местные нужды и интересы начинают входить в управленческие планы
Сотрудничество	<ul style="list-style-type: none"> • Община начинает входить в управление (использование местных знаний, научные сотрудники)
Консультации	<ul style="list-style-type: none"> • Начало контактов лицом к лицу • Мнение общины выслушивается, но не обязательно учитывается
Информирование	<ul style="list-style-type: none"> • Общине сообщается об уже принятых решениях

Как видно из таблицы, соуправление может быть использовано в ряде ситуаций, а сам термин может означать любое количество процессов или образов действия.

Боррини-Фейерабенд и другие авторы (Borrini-Feyerabend, et al. 2000:1) определяют соуправление как «плюралистический подход к управлению природными ресурсами, вовлекающий многообразие партнеров в многообразии 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». Также, соуправление:

- главным образом, политический и культурный процесс: стремление к социальной справедливости и «демократии» в управлении природными ресурсами
- процесс, нуждающийся в некоторых первичных условиях развития, среди которых: полный доступ к информации по значимым вопросам и праву выбора, свобода и способность организации, свобода выражать потребности и озабоченность, не дискриминационная социальная среда, готовность партнеров к переговорам, доверительность в отношении соглашений и т.д.
- сложный, зачастую продолжительный и иногда запутанный процесс, влекущий за собой частые изменения, неожиданности, иногда противоречивую информацию, а также необходимость начать все сначала
- высокоразвитое общество понимает, что не существует «однозначного и объективного» решения, как управлять природными ресурсами. Скорее, есть различные возможности, которые совместимы как со знанием малочисленных народов, так и с научными фактами, и которые могут соответствовать целям переговоров и развитию (также существует огромное количество негативных и разрушительных возможностей выбора по управлению окружающей средой и развитию) (Боррини-Фейерабенд и др. 2000 г.)

3. Виды соуправления

	Консультативное	Совместное	Делегированное	
Правительство имеет большую часть контроля	Правительство часто взаимодействует, но принимает все решения	Правительство и заинтересованные лица работают вместе и разделяют решения	Правительство позволяет официально организованным пользователям/ заинтересованным лицам принимать решения	Люди имеют большую часть контроля

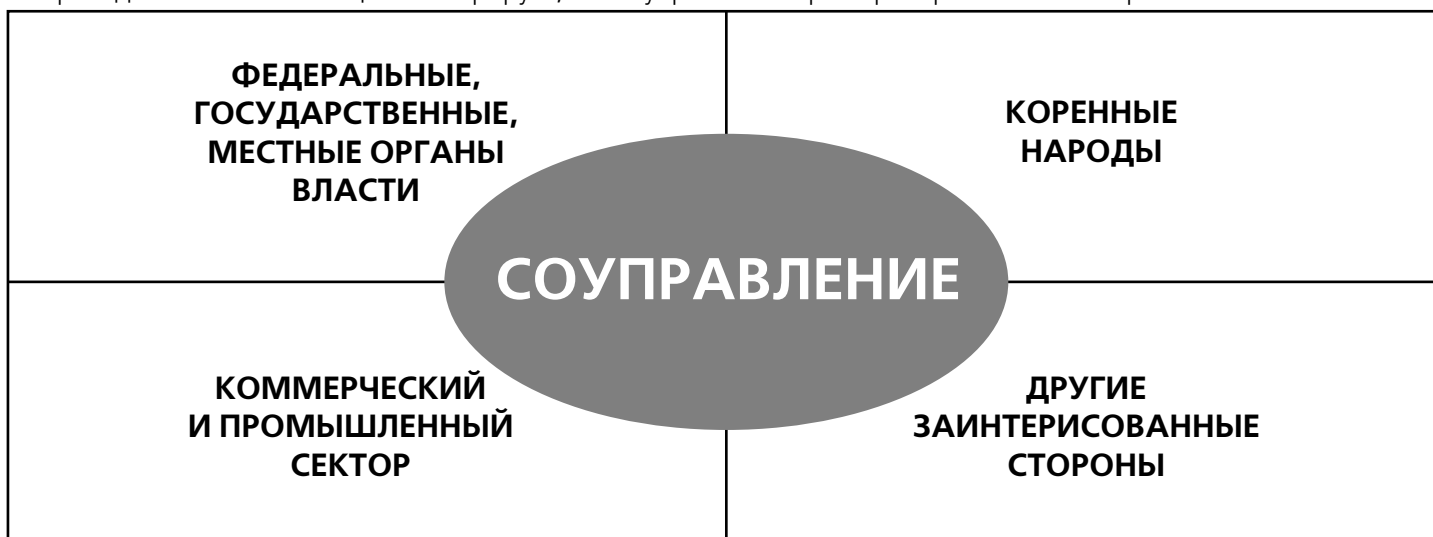
Маккони и др. «Адаптивное соуправление» (McConney et al. in Adaptive Co-Management)

Преимущества соуправления включают в себя «более подходящее, более эффективное и более равноправное руководство, а также улучшение ряда процессов и функций управления. Отвечая растущей роли пользователей ресурсов и общин в управлении окружающей средой, порядок соуправления благоприятствует демократизации принятия решений, разрешению конфликтов и участию заинтересованных сторон». (автор Армитаж и др. - Armitage et al. 2007:3)

В самой своей сердцевине, соуправление «разделяет власть и ответственность между правительством и местными пользователями ресурсов». (автор Беркес - Berkes 2007:19)

Большинство исследователей «рассматривают соуправление как комбинацию двух типов идеального менеджмента: государственного управления и управления коренных народов». (автор Родон - Rodon 1998:121) В отличие от государственных систем менеджмента, управление коренных народов стремится быть саморегулирующим и децентрализованным. Но эти системы не являются «полностью управленческой структурой. Она также включает в себя переговорный процесс, процесс принятия решений и, в своей основе, борьбу за власть между двумя игроками – государством и аборигенными народами, – каждый из которых представляет разную политическую культуру. Есть две системы принятия решений или концепции власти – другими словами, две политические системы». (Родон, 1998 г.)

Приведенная ниже таблица иллюстрирует, как соуправление примиряет различные интересы.



Карлссон и Беркес (Carlsson and Berkes, 2005)

Понятие разделения власти не ново. В регионах рыболовства, например, самые ранние документы по системе, которую мы бы сегодня назвали соуправлением, были найдены на Лофотенских островах в Норвегии в 1890 г. Лофотенский акт начал действовать как средство урегулирования конфликта в районе, богатом рыбой. Он имел дело с распределением ресурсов, с которым в то время правительство не могло справиться. Есть примеры соуправления рыболовством по акту, подписанному в Японии в 1901 г., согласно которому прибрежные территории деревень, основанные во время феодализма, были нанесены на карту, закреплены и зарегистрированы. Ресурсное управление было передано местным ассоциациям рыболовецких кооперативов. Общинные леса, управляемые деревенскими жителями были основаны на Гималаях в 20-х и 30-х годах прошлого столетия. (Беркес, 2007 г.)

4. Соуправление в Арктике: эволюция идеи

Арктика претерпевает разительные перемены из-за сочетания факторов, среди которых два наиболее значительных - это изменение климата, преобразующее окружающую среду, и наращивание темпов развития нефтегазовой и другой промышленности.

Поведение экосистем и как они отвечают на эксплуатацию, также может быть очень непредсказуемым. Главным изменением в экологическом мышлении двух последних десятилетий является понимание того, что природа редко бывает линейной; над процессами экосистемы доминирует существенное свойство неопределенности. (Карлссон и Беркес, 2005 г.)

Арктика также является регионом возрастающей сложности, где принимающие решения люди должны разрешать множество проблем и учитывать интересы сторон одновременно. Ценность соуправления, как процесса принятия решений была описана следующим образом:

Эти сложности относятся к разным стилям ресурсного менеджмента, включая соуправление. Командный и контролирующий вид ресурсного менеджмента слабо подходит к экологической изменчивости. Вместо этого, может быть использован подход адаптивного соуправления, при котором руководящие принципы трактуются как гипотетические, а управление – как опытное исследование, через которое менеджеры учатся допускать неопределенность и неожиданности. Процессы управления могут быть приспособлены и перестроены через многочисленные концепции и широкий диапазон экологических знаний и пониманий, включая знания общин, пользующихся ресурсами. Такие системы управления потенциально приспособляются к изменениям и имеют больше возможностей работать с неопределенностью и неожиданностями. (Карлссон и Беркес, 2005 г.)

Карлссон и Беркес перечисляют список задач, которые легче выполняются при соуправлении. Это сбор данных, такие логистические решения как, кто и когда может охотиться, рыбачить и собирать ягоды, решения по распределению ресурсов, защиту ресурсов от стихий, соблюдение положений, расширение долгосрочного планирования, и всестороннее принятие решений. (Карлссон и Беркес, 2005 г.)

Соуправление является «все более очевидным средством стремления к устойчивому развитию в Арктике: признанием прав коренных народов на ресурсы, расширением участия в управлении и достижением равноправия в ресурсном распределении». Также, соуправление является «институциональной структурой, в договоре по которой заинтересованные стороны прописывают 1) систему прав и обязательств по ресурсам, 2) подбор правил, обозначающий действия, которые, как ожидается, предпримут субъекты при различных обстоятельствах, и 3) процедуры принятия коллективных решений, влияющих на интересы правительства, групп пользователей и других лиц». (автор Кофилд - Caufield 2000:500)

Таким образом, соуправление включает в себя:

- Разделение ответственности за ресурсное управление между правительственными органами и пользователями ресурсов
- Баланс власти между пользователями ресурсов и правительственными органами
- Сотрудничество между пользователями ресурсов и правительственными органами
- Пользователи ресурсов берут на себя ответственность за управленческие решения
- Участие пользователей ресурсов в управлении и принятии решений
- Консультации с местными производителями и общинами
- Образование и разделение информации
- Средства общения и объединение в сеть с другими организациями ресурсного управления
- Участие в выявлении и изучении культурных и языковых барьеров
- Согласованное принятие решений
- Использование экологически устойчивых принципов управления
- Гибкость применения вопросов управления
- Приспособляемость к местным нуждам путем использования как научного, так и аборигенного знания в управленческих решениях
- Исследования
- Орган административной и технической поддержки для логистических решений (Кофилд, 2000 г.)

В Арктике соуправление сочетает западную науку и аборигенное знание. При урегулировании земельных претензий в Канаде, требуется использование аборигенного знания. Например, Договор по земле Нунавут требует того, чтобы аборигенное знание было внесено в планы землепользования, разработанные плановой комиссией земли Нунавут - органа соуправления, созданного путем соглашения.

Местное традиционное знание использовалось за все время составления плана землепользования. Это знание местных жителей о среде, которая их окружает – все о земле, животных и растениях их земли, расположении мест

духовной и археологической важности, здоровье и экономическом благополучии общины. (Плановая комиссия Нунавут - Nunavut Planning Commission 2000)

5. Права коренных народов³

Соуправление также является выражением права коренных народов на самоопределение. В контексте соуправления, это означает право на признание, как владельца ресурсов и право принимать решения по использованию возобновляемых и не возобновляемых ресурсов на их земле, а также по тому или иному пути развития. Эти решения влияют на социальную, экономическую, культурную жизнь и благосостояние коренных народов. Права коренных народов ясно обозначены в Декларации Организации Объединенных Наций по правам коренных малочисленных народов, принятой в сентябре 2007 г. Обоснование прав коренных народов на участие в соуправлении может быть найдено в следующих статьях:

Статья 3 – коренные народы имеют право на самоопределение. В силу этого права они свободно определяют свой политический статус и свободно продолжают свое экономическое, социальное и культурное развитие.

В части своего права на самоопределение, коренные народы имеют определенные права на землю:

Статья 26 –

- Коренные народы имеют право на земли, территории и ресурсы, которыми они традиционно владели, занимались или которые они иным способом использовали или получили.
- Коренные народы имеют право владеть, использовать, развивать и контролировать земли, территории и ресурсы, которыми они обладают по причине традиционного владения или другого традиционного занятия или использования, а также которые они иным способом получили.
- Государствам следует предоставлять юридическое признание и защиту этим землям, территориям и ресурсам. Такое признание должно производиться с уважением к обычаям, традициям и системам землевладения коренных народов.

Наряду с ожидающими юридической защиты правами на землю и ресурсы, коренные народы имеют право принимать решения о том, чему происходить на их земле:

Статья 32 – Коренные народы имеют право определять и развивать приоритеты и стратегии развития или использования их земель или территорий и других ресурсов.

- Государствам следует добросовестным образом консультироваться и сотрудничать с коренными народами через их собственные представительные учреждения для того, чтобы получить их свободное согласие, основанное на полной информации. Это должно происходить до одобрения любого проекта, воздействующего на их землю или территории и другие ресурсы, в частности, в связи с развитием, утилизацией или разведкой минеральных, водных или других ресурсов.
- Государствам следует обеспечить действенные механизмы для должного и справедливого возмещения любой такой деятельности и должны быть приняты соответствующие меры для уменьшения отрицательного воздействия на окружающую среду, экономическую, социальную, культурную и духовную жизнь.

В таких странах как Канада, урегулирование земельных претензий ясным образом установило права коренных народов на участие в органах соуправления и в принятии решений. Существует значительный массив международной литературы, которая обсуждает концепцию прав коренных народов и как они были упразднены, а также шаги, предпринимаемые коренными народами и правительствами по признанию и утверждению таких прав.⁴

Важно понимать комплекс взаимоотношений между коренными народами и землей, на которой они живут. Все коренные народы подчеркивают, что «духовные и материальные основы их культурной самобытности подкреплены уникальными отношениями со своими традиционными территориями». (United Nations 2001:7 - ООН) Эти отношения были описаны следующим образом:

Для таких людей земля является не просто владением и средством производства. Все отношения между духовной жизнью коренных народов и планетой Земля, а также их землей, имеет огромный глубинный смысл. Их земля является не товаром, который можно купить, а материальным элементом, которым нужно свободно обладать. (UN 2001:8 - ООН)

Коренные малочисленные народы в России разделяют это мировоззрение и, несмотря на многие изменения, по-прежнему сохраняют сильную связь со своей традиционной землей и культурой. Несмотря на эти исторические изменения и возрастающее воздействие развития на российском Севере, отношения между коренными малочисленными народами и их традиционными территориями остаются сильными.⁵

³ Более подробно о правах коренных малочисленных народов и их применению в нескольких государствах Арктики, см. Т.М. Красовская, 2000 г., стр. 74-92.

⁴ Практический отчет Экономического и социального совета, комиссии по правам человека, подкомиссии по продвижению и защите прав человека ООН «Предотвращение дискриминации и защита коренных народов: коренные народы и их отношение к земле». Окончательный рабочий документ, подготовленный спец. докладчиком, г-жой Эрикой-Ирээн А. Даес (Erica-Irene A. Daes), 11 июня 2001г. Для полного анализа концепции прав коренных народов исторических отношений между коренными народами и колонизацией см. «Канада. Заключительный отчет королевской комиссии по аборигенным народам», 1996 г. (http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgm3_e.html)

⁵ Для доказательств продолжения отношений между оленеводами и землей, которая взлелеяла их, см. Пирс Витебский (Piers Vitebsky), 2005 г., «Оленьи люди», Лондон: Harper Perennial.

Тем не менее, земли коренных малочисленных народов были принудительно отчуждены по всему миру в интересах развития государств. В каждой части света, коренным народам препятствуют в собственных формах развития, согласующихся с их ценностями, видением будущего и интересами. Концентрация экстенсивной юридической, политической и экономической власти в государствах способствовала проблемам, относящимся к развитию и правам коренных народов на земли, территории и ресурсы. (UN 2001:22)

6. Канада

В Канаде есть много примеров соуправления. В Арктике, самыми общими примерами являются органы государственной службы, ведущие переговоры по урегулированию земельных отношений, заключающие договоры с субъектами, договоры между правительством Канады и группами коренных народов. Примерами являются договор по земле Нунавут, окончательное соглашение по первым народам (First Nations, в Канаде так называют аборигенные народы – прим. переводчика) Юкона, окончательное соглашение по народу инувиалуйт и т.д. Важно осознать составные причины земельных претензий: (1) история ассимиляции и отчуждения земли, которые привели к движению за права коренных народов, достигнутого решающей стадии предложений правительства Канады формально закрыть изолированный статус коренных народов в конце 60-х г.г. прошлого века, и; (2) возрастающий интерес к месторождению нефти в Прудо Бэй, Аляска, и нефтяной кризис в начале 70-х г.г. прошлого века, который привел к многочисленным предложениям по развитию мега проектов в западной части Арктики.

Другими примерами являются органы соуправления, созданные для регулирования популяции отдельного вида животных или регулирования деятельности на стыке международной границы. Двумя примерами этого типа органов соуправления являются Правление Беверли и Каманирюак по карибу и Правление Поркьюпайн по карибу.

В канадской Арктике, официальное соуправление стало обыденной чертой политического ландшафта как через земельные договоры, закрепленные конституционно, так и через отдельные соглашения. Обычно, исполнение производится через правления пользователей или орган представителей, дающие рекомендации министрам правительства, органам власти, местным общинам и различным органам руководства коренных малочисленных народов. В большинстве случаев, договоры по соуправлению были достигнуты для уточнения прав общины на охоту и обеспечения значимой роли коренных народов в принятии решений. (автор Кляйн - Klein 2005:613)

Далее следует изучение двух форм соуправления. Первое основывается на требованиях и состоит из земельного и экологического режимов, созданных по договорам, регулирующим претензии; а второе - специализированное или «кризисное соуправление», является моментальной и возможно временной ответной мерой на кризисную ситуацию.

6.1. Соуправление при договорах по земельным претензиям

Долгая борьба коренных народов за признание своих прав на землю послужила фундаментальным фактором развития соуправления в Канаде. История отношений между исконными народами страны и новоприбывшими основательно подтверждена документами. Королевская комиссия по аборигенным народам в своем докладе в 1996 г. проанализировала историю этих отношений в пределах четырех стадий⁶:

Стадия 1: Отдельные миры – коренные народы и европейцы существовали в своих собственных областях действия, не контактируя, и не зная друг о друге.

Стадия 2: Контакты и сотрудничество – первые европейцы прибыли и обосновались в Америке и попросили поддержки и помощи у коренных народов для того, чтобы выжить. Количество поселенцев мало.

Стадия 3: Вытеснение и ассимиляция – поселения растут, и население новоприбывших становится большинством. Экспансия служит причиной лишения коренных народов прав владения на свою землю и переселения с нее; население ослаблено болезнями; дети учатся в европейских школах; язык и культура находятся под угрозой.

Стадия 4: Переговорный процесс и возрождение – политическое развитие ведет к постепенному признанию прав коренных (аборигенных) народов. Несбалансированность власти частично выравнивается через урегулирование земельных претензий и другие формы приспособления. Соуправление является одной из таких форм.

Корни того, что в Канаде называется «аборигенный статус», найдены в Королевской декларации 1763 года, которая после Семилетней войны была частью соглашения с Францией.

Декларация признала заинтересованность аборигенных народов в земле и подробно разъяснила, как Корона могла получить такие земли. Земли аборигенных народов могли быть проданы или уступлены только Короне, а не частным лицам. Это обычно делалось через соглашения. (Правительство Онтарио - Government of Ontario)

Аборигенный статус дает первым народам отличительные права на землю и ресурсы в силу традиционного занятия и использования. Хотя эти права были признаны в юридических документах со времен британской колонизации, доминировала очень узкая интерпретация аборигенного статуса, которая означала, что первые народы имеют отведенное право на существующие традиционные ресурсы для пропитания. Другие пользователи ресурсов не несли ответственность за нарушение этих прав, так как это не являлось требованием, имеющим обязательную юридическую силу, которое будет защищено правительством или удовлетворено в суде. Первые народы боролись за расширенную интерпретацию аборигенных прав, которая дала бы им юридически защищенное право собственности на ресурсы. Конституционный акт 1982 года и решения суда – включая решение Верховного суда по делу Нисгаа (1973 г.) и решение апелляционного

⁶ Доступно на http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgm3_e.html

суда Британской Колумбии (1986 г.) и Верховного суда (1990 г.) по делу Спарроу – были описаны как поворотный пункт в создании юридической основы для расширенной интерпретации прав аборигенных народов. Эти юридические изменения, в сочетании с растущим намерением аборигенных групп защищать свои земельные права, привели к оспариванию полномочий аборигенных народов и Короны (государства) по ресурсам. (автор Руснак - Rusnak 1997:4)

В соответствии с докладом Королевской комиссии по аборигенным народам (1996 г.), в Канаде «использовалась расплывчатая интерпретация соуправления при описании ряда институциональных договоренностей, включающих консультации с представителями общественности по вопросам земли, распределения ресурсов и управления; передача если не юридических, то административных полномочий; и принятие решений при участии нескольких сторон».

Соуправление, таким образом, является, по существу, формой разделения власти, хотя относительный баланс между сторонами и специфика исполнительных структур могут варьироваться. ... до настоящего времени, в большинстве примеров соуправления, аборигенные участники находятся в центральной роли, как разделяющих власть исключительно с правительством, так и в связке с другими заинтересованными сторонами. Тем не менее, почти во всех договоренностях закреплено, что провинциальные, территориальные и федеральные власти имеют решающее слово по вопросам первоочередной важности.

Существующее сегодня положение, таким образом, представляет собой компромисс между целью самоопределения аборигенных народов и целью правительства сохранить полномочие управления. Этот компромисс, тем не менее, является не единственным между сторонами, имеющими равную власть, а аборигенные народы, конечно, относятся к соуправлению как к развивающемуся институту. (Королевская комиссия по аборигенным народам, Канада - RCAP 1996:666)

Урегулирования земельных претензий обеспечивают коренным народам права и владение землей, включая часть недр. Вместе с этим, возникает право доли в получении арендной платы за разработку земли, и требование обсудить соглашения о возмездии и компенсациях с разработчиками. Следующие выдержки представляют собой обзор преимуществ на примере Договора о земле народности гуичин на северо-восточных территориях. Хотя в договорах различается количество земли, компенсации и другие факторы, все они имеют схожие положения.

Договор предоставляет Гуичин частное владение участком земли площадью в 8,658 квадратных миль (22,422 кв. км) на северо-восточных территориях, который включает 2,378 квадратных миль земли (6,158 кв. км), где гуичин также владеют участком земли; а также землю на Юконе площадью в 6000 квадратных миль (1,554 кв. км). Гуичин также получают необлагаемый налогом перевод денег в 75 млн долл. (1990 г.), что является оплатой за 15-летний период. В районе своего поселения они имеют расширенные права по охоте и рыбалке; гарантированное участие в принятии решений в административных структурах, созданных для хозяйственного использования живой природы и земли, воды и окружающей среды, и права первоочередного отказа в коммерческом использовании дикой природы. Они получают долю ежегодной арендной платы за использование ресурсов в долине Макензи. (Canada 1993)

Право коренных народов охотиться, рыбачить и ставить капканы в местности их расселения защищается конституцией так же, как и их участие в органах соуправления. Они имеют расширенное право хозяйственного использования дикой природы, определять размер ущерба промышленного развития и планировать использование земли и питьевой воды. Эта передача прав была нацелена на продвижение степени, до которой практика управления и урегулирования примиряет точки зрения, ценности и системы использования общинами коренных народов земли и ресурсов. Административные органы надеются, что за этим последует неукоснительное соблюдение правовых норм, а хозяйствование биологическими ресурсами станет согласованным, нежели враждебным. (Программа сохранения арктической флоры и фауны - CAFF 2001:61)

На севере страны, по договорам земельных претензий были проведены переговоры между коренными народами и правительством Канады (в случае Договора по заливу Джеймс и Северному Квебеку JBNQA, провинция Квебек также является стороной договора). Договоры были одобрены референдумом, а парламент Канады придал им законную силу. Единожды вступив в силу, они получили защиту, гарантированную конституцией Канады. Все договоры по северным землям обеспечивают создание органов соуправления, хотя их полномочия различаются в зависимости от того, когда они обговаривались «и отражали ли они действительные переговорные полномочия двух групп во время обсуждения договора по соуправлению». (автор Родон - Rodon 1998:120)

Эти институты примиряют противоположные мировоззрения. Правительства тенденциозно рассматривают коренных народов как «привилегированных пользователей ресурсов». Коренные народы, тем не менее, считают, что они несут равнозначную ответственность за управление ресурсами на их родовых территориях, и рассматривают такое управление неотъемлемой частью их природного права на самоуправление. Они сталкиваются соуправление, как подлинное разделение власти между равными партнерами, отношение народа с народом, основанное на сосуществовании До сих пор существует напряженность между этими двумя точками зрения, так как каждая сторона пытается активно продвигать свою собственную точку зрения о том, каким должно быть соуправление. (Родон)

[Власть] может варьироваться от ограниченной указаниями правительства и совещательной, до делегирования законодательных полномочий, и, наконец, до принятия совместной с правительством юрисдикции по ресурсам. (Родон)

Все режимы соуправления по всесторонним договорам по земельным претензиям имеют полномочия, защищенные канадской конституцией. Органы соуправления имеют широкий охват полномочий, включая:

- Раздел полномочий и сотрудничество касательно рыболовства, охоты и сбора даров природы,
- Управление парками и заповедными зонами,
- Процедуры контроля и экологической экспертизы,
- Планирование землепользования и
- Использование водных ресурсов (CAFF 2001:61)

Органы по земельным претензиям имеют значительные полномочия по принятию решений посредством положения о «способе торговли», которое обычно предусматривает вступление рекомендации органа в силу, если министр правительства официально не налагает на него вето в рамках относительно короткого периода времени (обычно 60-90 дней). Преимущественно, органы по урегулированию земельных претензий имеют только совещательные полномочия, и очень редко правительство отвергает их рекомендации; фактически, они стали важными игроками по вопросам дикой природы и экологии. (автор Уайт - White 2006: 402)

Хотя последнее слово остается за министрами, эти органы могут принимать, отвергать или вносить поправки в рекомендации правлений, а также назначать представителей правительства в эти органы. Впрочем, на практике, решения этих органов редко отвергаются, если они доказывают сторонам свою компетенцию, авторитетность и эффективность. (RCAP 1996:668)

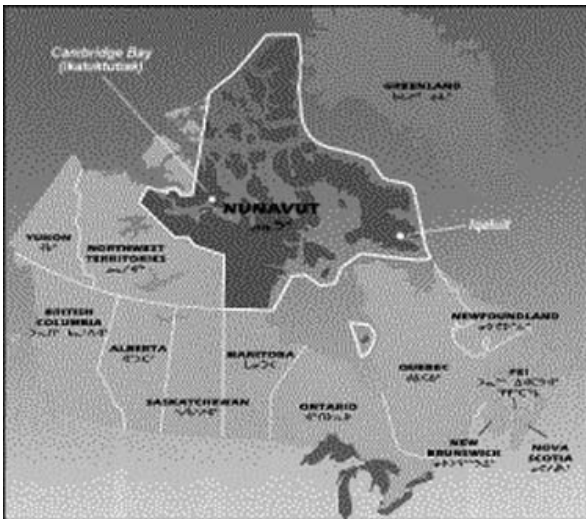
Следующий раздел предлагает краткий обзор некоторых договоров по земельным претензиям в северной Канаде и полномочия соуправления, осуществляемые через них коренными малочисленными народами.

6.1.1. Договор по заливу Джеймс и северной части Квебека (JBNQA)

Этот договор предрек использование термина «соуправление». Тем не менее, он определяет соуправление, «которое выходит за рамки рыболовства и хозяйствования дикой природой к более широким вопросам по контролю над ресурсами и социально-экономическим развитием». Он предусматривает сотрудничество по исследованиям, распределение ресурсов среди коренных и других пользователей; уважение к системам хозяйствования ресурсами коренных народов; полномочия местных властей; программы социально-экономического развития; гарантированные доходы; мандатную оценку ущерба по разработкам; не денежные и денежные компенсации; «и создание совместного (аборигенно-правительственного) координационного комитета, как главного института соуправления». (Руснак, 1997 г.)

Автор утверждает, что последний орган играл важную роль в разрешении ресурсных конфликтов из-за развития гидроэлектрических станций и использовался как форум по обсуждению и связям с и между правительством, ресурсным менеджментом и другими пользователями. (Руснак)

6.1.2. Договор по земле Нунавут (NCLA)



Договор 1993 года создает несколько органов соуправления: правление Нунавут по дикой природе, правление Нунавут по водным ресурсам, правление Нунавут по экологической экспертизе и плановую комиссию Нунавут.

Члены этих правлений являются, в основном, инуитами, а назначения делаются правительством Канады, территориальными властями Нунавут и компанией Nunavut Tunngavik Inc., органом, представляющим инуитов бенефициаров по договору земли Нунавут. Они известны, как «органы государственной службы» и имеют широкие полномочия по договорам земельных претензий, полномочия, защищенные конституцией. В то время, как сами органы являются продуктами политических переговоров, их мандаты и направление являются показательными и могут быть применены в других социально-политических ситуациях. В этом отношении, следует подробнее рассмотреть Плановую комиссию Нунавут (NPC).

NPC подчиняется Статье 11 договора NCLA и отвечает за планы развития земли в разных районах Нунавут. Статья 11 определяет за-

дачу плана использования земли как «защиту и продвижение существующего и будущего благополучия резидентов и общин местности Нунавут, учитывая интересы канадцев, и защиту, и, при необходимости, восстановление целостности окружающей среды в местности Нунавут».

Договор подразумевает, что плану использования земли «следует быть документом, содержащим текст, графики, цифры и карты для создания технических требований и методических указаний по краткосрочному и долгосрочному развитию». Предполагается учесть такие факторы, как:

- Демографический анализ;
- База природных ресурсов и существующие системы использования природных ресурсов;
- Экономические возможности и потребности;
- Транспортные и коммуникационные услуги и коридоры;
- Требования по энергетике, источники и доступность;
- Требования по инфраструктуре общины, включая здравоохранение, жилье, образование и другие социальные службы;
- Анализ экологической обстановки, включая парки и заповедники, а также зон дикой природы;
- Культурные факторы и приоритеты, включая защиту и сохранение археологических памятников и отдаленных поселений; и
- Особые местные и региональные расчеты.

Развитие планов по использованию земли руководствуется рядом принципов, включая то, что:

1) Люди являются функциональной частью динамической биофизической окружающей среды, и использование земли не может быть запланировано и урегулировано без обращения к общественности; соответственно, социаль-

ные, культурные и экономические начинания общин должны стать отправной точкой в планировании использования земли и его выполнении;

2) Первоочередной задачей плана землепользования в местности Нунавут считается защита и продвижение существующего и будущего благополучия обычных жителей и общин местности Нунавут, с учетом интересов всех канадцев; особое внимание следует уделять защите и продвижению существующего и будущего благополучия инуитов и земель, принадлежащих инуитам;

3) Процесс планирования обеспечит отражение приоритетов и ценностей резидентов в планах использования земли планируемых регионов;

4) Процессу общественного планирования следует обеспечить активное и информированное участие и поддержку инуитов и других резидентов, на которых воздействуют планы землепользования; такое участие будет также достигаться путем непосредственного доступа ко всем соответствующим материалам, подходящих и реалистичных графиков, найма и обучения местных жителей для участия в планировании землепользования;

5) Планы должны обеспечивать защиту, развитие и загрузку земли;

6) Процесс планирования должен быть систематическим и должен совмещаться со всеми другими процессами планирования и операциями, в том числе экспертизой ущерба в договоре; и

7) Эффективное планирование землепользования требует активного участия и правительства, и инуитов. (Договор по земле Нунавут - Nunavut Land Claims Agreement 1996)

Разработка планов по использованию земли требует времени и обсуждения, большого количества собраний и долгого построения доверительных отношений. Разработка плана землепользования у северного побережья моря Баффина, одобренного в 2000 г., привлекла активное участие региональной организации инуитов, Ассоциации инуитов «Киикитани», местной Организации охотников и звероловов, комитетов по земле и ресурсам, деревенских советов, компании Nunavut Tunngavik Inc., промышленности, федеральных и территориальных департаментов и органов, и многих людей в общинах региона. (Плановая комиссия Нунавут, 2000 г. - Nunavut Planning Commission)

Договор NLCA гарантирует, что местные жители будут играть ключевую роль в определении приоритетов землепользования в своих регионах. Рассмотренный Договор по плану использования земли на северном побережье моря Баффина одобряет и поддерживает настоящие инициативы по вовлечению общин в принятие решений по использованию земли и предоставляет новые средства по этому вовлечению. Эти проекты включают в себя переговоры по созданию национального парка на острове Батерст, переговоры по созданию заказника полярных китов в заливе Изабелла, и любые предложения, касающиеся системы защитной зоны для местности Нунавут. (Плановая комиссия Нунавут, 2000 г.)

6.1.3. Соуправление народа инувиалуит⁷

Цели окончательного соглашения по народу инувиалуит (IFA) следующие:

- * Сохранить самобытность культуры и ценности народа инувиалуит внутри изменяющегося северного сообщества;
- * Дать возможность народу инувиалуит стать равными и значимыми участниками в северной и национальной экономике и обществе; и
- * Защищать и сохранять живую природу Арктики, окружающую среду и биологическую продуктивность.

Народ инувиалуит является инуитами (эскимосами) западного арктического региона на северо-западных территориях. Их требования по земле были законодательно удовлетворены по Акту урегулирования претензий на западе Арктики в июне 1984 г. Более 3500 инувиалуитов представлены по окончательному договору, большинство из них живут в шести общинах: Инувик, Аклавик, Туктоятук, Паулатук, Сакс Харбор и Холман.

Регион охватывает приблизительно 1,300,000 кв. км, около 90,000 кв. км земель которого принадлежат частным лицам. Право инувиалуитов на охоту применяется внутри всего региона.

Выполнение положений о дикой природе IFA в большинстве своем является применением кооперативного управления ресурсами. Есть вопросы, относящиеся к возобновляемым и не возобновляемым ресурсам, контролю над мигрирующими и относительно оседлыми видами животных и птиц, институциональным структурам и парадигмам, внутренним и внешним конфликтам, вопросам объективности, действенности и результативности, а также вступлению в силу и действию интересов и прав.

Договор создал две отдельные управленческие структуры – Совет инувиалуитов по охоте (IGC) и Региональную корпорацию инувиалуитов (IRC) – как политический и административный органы. IGC имеет дело с такими влияющими на природу вопросами, как консервация возобновляемых ресурсов, управление и добыча. IRC является органом, нацеленным на развитие, управляющим частными землями инувиалуитов и денежными компенсациями. В результате, IRC – это большая фирма с деловыми интересами и направленностью на увеличение материальных ценностей корпорации. (авторы Байндер и Хэнбридж, без даты - Binder and Hanbridge n.d.)

IFA «специализируется на преимущественных и исключительных правах рыбалки и охоты, предусмотренных существующими законами». Порядок соуправления IFA обеспечивает институциональную работу с различными компонентами управления ресурсами, в том числе распределением, регулированием, правоприменением, исследованием, оценкой ущерба и, а также проверкой стратегии и законности. (Руснак 1997 г.)

Соуправление находится под властью Совета инувиалуитов по охоте (IGC), который состоит из шести членов, шести заместителей и председателя, все из которых являются инувиалуитами. Каждая из шести общин в регионе имеет комитет охотников и звероловов. Каждая из организаций этих общин назначает члена и заместителя в IGC, «который представляет коллективную заинтересованность инувиалуитов в дикой природе». IGC также назначает

⁷ Информация из Программы сохранения арктической флоры и фауны (CAFF, 2001)

членов инувиялуитов в органы соуправления, создаваемых по заявке. Федеральные и территориальные власти также участвуют в этих органах.

Мандат Комитета по совместному управлению рыболовством (FJMC) состоит в «гарантии разумного использования и сохранения возобновляемых морских, анадромных и питьевых ресурсов в регионе расселения инувиялуитов для настоящего и будущего поколений». (Fisheries Joint Management Committee - FJMC)

Совет по хозяйствованию дикой природой (Северо-восточные территории) и совет по хозяйствованию дикой природы Юкона работают на своих соответствующих территориях и преимущественно имеют дело с птицами и наземными животными. Инувиялуиты и правительство разделяют членство в равной степени и взаимно согласовывают кандидатуру председателя. «Этот состав гарантирует включение в процесс знания коренных народов и культурной приемчивости. Более того, все группы проводят расширенные консультации с общиной». (CAFF 2001:65)

Комитет по контролю за экологическим воздействием и правление по оценке экологического воздействия являются органами, ответственными за надзор предлагаемых экологических проектов.

Регион инувиялуитов – это центр экстенсивной разведки нефти и газа, а его главный город, Инувик - основной обслуживающий центр для этой промышленности. Он также является местом назначения предлагаемого строительства трубопровода в долине Макензи, в который инувиялуиты вложили инвестиции через свое отделение по разработке в компании Inuvialuit Development Corporation. Регулирование экологии в регионе расселения инувиялуитов является сложным и этому документу его не охватить. Важно помнить, что в западной Арктике, коренные народы являются владельцами земли и регуляторами ее разработки. Нацеленность на развитие состоит в максимальной пользе для людей в регионе, который традиционно был подвержен экономическому циклу бума и спада, и одновременно, в гарантии того, что земля останется нетронутой, а охотники инувиялуиты смогут продолжать свою деятельность.

Оценка

Окончательный договор по народу инувиялуит существует в течение 23 лет. За это время, был создан ряд планов по сохранению общин. Институты соуправления на региональных и общинных уровнях разработали планы по контролю над выловом белух и полярных китов. Они разработали План по контролю над выловом белух в море Бофорта, касающегося уровня вылова, общего курса сохранения, инструкций по развитию, регулятивных и правовых механизмов и указаний по исследованию и мониторингу государственного образования. (Байндер и Хэнбридж) Эти органы также имели дело с популяциями рыбы, гризли и белого медведя, овцебыков и северного оленя. Каждый шаг вовлекал участие ряда правительственных органов и других заинтересованных сторон.

Одна из напряженных ситуаций возникла в регионе между органами соуправления и компанией Inuvialuit Regional Corporation, которая старалась максимизировать коммерческий потенциал возобновляемых и не возобновляемых ресурсов региона. (Байндер и Хэнбридж)

Наконец, в отчете главного аудитора Канады за 2007 г. критиковалось правительство Канады за неспособность соблюдения условий IFA. Тем не менее, в отношении соуправления в отчете говорилось:

Мы также обнаружили, что некоторые обязательства выполняются. В основном, федеральные организации, ответственные за дикую природу и экологическую устойчивость, создали эффективные партнерства с инувиялуитами, и согласно Договору, выполнили свои обязательства по экологии и дикой природе. Федеральная деятельность по отношению к органам и комитетам соуправления соответствовала требованиям. (Auditor General 2007)

6.2. Система соуправления на неискковой основе

Будучи продуктами особых соглашений, Правление Беверли Каманирюак по карибу и Правление Поркьюпайн по карибу сконцентрировались на работе по оленям карибу, которые по своей сути трансграничны. Эти меры были «инициированы правительством в поиске соответствующей ответной стратегии на усматриваемый или действительный кризис истощения ресурсов». (Руснак, 1997 г.)

По своей структуре, эти институты создают формальные правила, которые позволяют общинам активно участвовать в принятии решений. В оперативном отношении, они разрешают разделение власти между общинами и государственными органами через децентрализованное принятие решений. В центре работы этих органов – доверие.

Построение доверительных отношений – важный процесс в развитии новых управляющих институтов в межкультурных ситуациях. Доверие развивается в условиях, где выступают множественные концепции разных заинтересованных сторон для того, чтобы информация по управленческим решениям была ясной, ответственной и законной для всех сторон. (автор Кендрик - Kendrick 2003:43)

В Северной Америке существует много организаций соуправления. Стоит изучить с некоторых сторон одно такое правление - Правление Беверли Каманирюак (BQСMB) по карибу.

Договор Беверли Каманирюак по надзору за карибу был подписан в 1982 году. Он регулирует стада в местностях Беверли и Каманирюак в центральной Арктике, на западе залива Гудзон. Поскольку олени карибу не уважают границы, договор вовлекает правительство Канады, северо-западные территории, Нунавут и провинции Манитоба и Саскачеван.

Этот договор был создан, чтобы помочь управлять двумя стадами карибу, чьи миграционные пути охватывают две территории, две провинции и четыре разные коренные культуры. Правление состоит из 14 членов, включая председателя и заместителя председателя. И так как главная задача правления состоит в охране стад карибу в интересах аборигенных народов, традиционно зависящих от карибу, большинство членов правления являются представителями аборигенных общин. (Beverly Qamanirjuaq Caribou Management Board - BQСMB)

BQСMB родился в борьбе. В конце 70-х годов прошлого столетия биологи были встревожены резким падением популяции стад и обвинили аборигенные народы в охоте на них. Инуиты, дене и метисы в регионе оспаривали коли-

чество поголовья «в свете своего традиционного знания и опыта. Они утверждали, что животные попросту перешли на другую территорию, и что изыскания правительства являются недостаточными». (автор Абрахамсон, без даты - Abrahamson n.d.)

Оценка истории правления утверждает, что через годы, правительства оценили его как «место действия консультаций с пользователями и координации (особенно в отношении к исследованию) юрисдикций». Правление обеспечивает «одно окно» и если есть проблема с карибу, Правление – это то место, с которым надо иметь дело. Оно обеспечивает рупор для инициатив правительства, а также изначальное внимание к заботам пользователя и их уверенность в его компетенции. Рекомендации Правления в большинстве своем, считаются надежными, даже если правительство не действует, или не может действовать по всем из них. Правление считается реалистичным, ответственным, относительно не политическим, но непоколебимым. (автор Ашер - Usher 1991)

В своем отчете за 20 лет работы, Правление определило свое величайшее достижение: «продвинутый уровень доверия и уважения среди различных аборигенных и правительственных групп, которому благоприятствовали эти собрания. Прежде отношения были непростыми, так как сталкивались разные культуры и системы знаний. Но обе стороны приложили огромные усилия к тому, чтобы найти общий язык для сохранения карибу следующим поколениям». (Правление Беверли Каманирюак по карибу)

Члены правительственных органов научились быть терпеливыми. Они научились понимать, что аборигенные народы избегают скоропалительных решений и в основном предпочитают единодушные решения. Аборигенные народы предпочитают продолжительные обсуждения, которые предполагают присутствие старейшин в каждой общине. (Правление Беверли Каманирюак по карибу)

Другими кризисными институтами самоуправления в Канаде являются администрация Вендабан, основанная в 1990-91 г.г. правительством провинции Онтарио и организация «Теме-Аугама Анишинабай», занимающаяся заготовками старого сосняка на традиционных землях Анишинабай. Они охватывают площадь в 400 кв. км на северо-востоке Онтарио. Действие тройственного соглашения по озеру Баррьер охватывает 10,000 кв. км провинции Квебек и земли народа алгонкин на озере Баррьер. В 1994 году, Договор о промежуточных мерах между округом Британская Колумбия и первыми народами местности Клейкуот Саунд был результатом протеста по лесозаготовкам. (RCAP 1996:670-71) В 2000 г., эта зона стала биосферным заказником ЮНЕСКО.

7. Аляска

Ситуация на Аляске, где «организации самоуправления развивались в более враждебных условиях демократии по-американски сильно, отличается от ситуации в канадской Арктике. (автор Кофинас - Kofinas 1993)

Акт урегулирования претензии коренного населения Аляски (ANCSA) был подписан в 1971 г. Он состоялся, в значительной мере, из-за необходимости разработки нефтяных ресурсов, обнаруженных в 60-х г.г. прошлого века на северном откосе Норт Слоуп, Аляска. Среди прочего, акт создал 13 региональных корпораций коренных народов и несколько сотен корпораций, относящихся к небольшим поселениям. В Норт Слоуп, Аляска, (источник приблизительно 17% от всей нефти, добываемой в Соединенных Штатах), компания Arctic Slope Regional Corporation «стала главным владельцем прав на землю и недра, а также главным игроком в обеспечении нефтепромыслового обслуживания в партнерстве с другими компаниями». (автор Кофилд - Caufield 2000:132)

ANCSA требовал, чтобы коренные народы Аляски передали свой «аборигенный статус» государству в обмен на право владения 44 млн акров земли и 962.5 млн долл. компенсации. «Юридические и экономические рамки этих корпораций не имели никакого отношения к аборигенным организациям и были в значительной степени основаны на американском типе корпораций». (авторы Крейг и Стил, без даты - Craig and Steele n.d.:7)

Вскоре после принятия акта, политический лидер инуупиатов Эбен Хопсон обнаружил, что округ обеспечит расширенный местный контроль над разработкой и существенно улучшит сервисный сектор. Важно, что округ имеет право облагать налогом нефтепромысловую инфраструктуру и является ключевым игроком в создании рабочих мест и сферы обслуживания для своих резидентов. Создание округа Норт Слоуп, компании Arctic Slope Regional Corporation, и корпораций мелких поселений обеспечили существенную опору для ресурсного управления в северной Аляске, что побудило дальнейшую разработку ресурсов. Разработка нефти в районах залива Прудо и Купарак продвинулась далее на запад до селения Нуиксут, где проживает община, преимущественно состоящая из народа икупиат численностью около 420 человек. Опыт Нуиксут с нефтяной разработкой по соседству иллюстрирует промышленное развитие и ценности коренных народов через действенную руководящую систему. (Крейг и Стил)

Первая сделка по сдаче земель в аренду штата Аляска, подписанная в 1969 г. послужила сигналом тревоги для лидеров народа инуупиат.

Они увидели, что государство получило около 900 млн долларов, тогда как люди Норт Слоуп не получили ничего. Перед сделкой было рассмотрено создание муниципалитета, защищающего интересы людей региона, а также их земли и дикую природу, и была установлена база налогообложения, которая сделала региональные власти конкурентными. Люди увидели, что сформированный округ получил некоторые меры местного контроля над неизбежным социальным воздействием нефтяной разработки на окружающую среду и возможность улучшить условия жизни, и участвовать в принятии решений через местное планирование и зональное распределений полномочий. (Хепа и Ломан, 2006 г. – Hapa and Lohman)

Инуупаты стали акционерными в своей властной структуре. ANCSA создал корпоративную систему руководства, «чтобы дать возможность использовать интересы и капитал коренных народов для результативного инвестирования и максимального увеличения интересов акционеров». Основной капитал не мог быть перемещен в течение 20 лет после того, как урегулирование вступило в силу (1991 г.), после чего любой житель Аляски мог держать акции в корпорациях.

ANCSA «не смог рассеять опасения коренных жителей Аляски, что их земля будет защищена и останется в их владении до передачи будущим поколениям». (Крейг и Стил)

Тем не менее, коренные народы Аляски использовали эту систему, чтобы защитить свои интересы.

«Защита существования культуры икупиатов была одной из движущих мотиваций создания округа», пишут авторы Хепа и Ломан. «Округ Норт Слоуп традиционно поддерживал береговую разработку нефти, и всегда требовал, чтобы планы разработки включали предупредительные меры для защиты существующих ресурсов, дикой природы и арктической окружающей среды».

Округ не поддерживал шельфовые разработки из-за шума, связанного с промышленными работами могущего сместить безопасное скопление культурно значимых для местных охотников полярных китов, а также из-за отсутствия возможности убирать значительные разливы нефти в морской среде в связи с сезонной темнотой, большими ледяными разломами, сильным холодом и удаленностью от существующей инфраструктуры.

Мы сыграли значимую роль в защите дикой природы и окружающей среды региона, наших инуупиатских культурных традиций через планирование и зональное распределение полномочий округа Норт Слоуп и через наши береговые управленческие полномочия. Разрешительный процесс дал нам инструменты распознавания угроз для существования важных районов обитания различных видов животных и растений. Большею частью за последние годы, мы смогли присоединиться к промышленности и другим органам в начале проектных разработок, чтобы обозначить ключевые проблемы и вместе их решить. (Хепа и Ломан)

Авторы также обсуждают сложную задачу того, как «местные традиционные и современные знания об окружающей среде соответствующим образом собираются и используются в принятии решений». Согласно авторам, «было чрезвычайно трудно взаимодействовать как с промышленностью, так и с государством и федеральными агентствами».

Чтобы дать возможность собрать и использовать эти знания, округ «включал в документы многое из историй, уроков и опыта наших старейшин и других людей, используя устные рассказы и другие методики». Округ также собрал свои собственные исследования.

Мы смогли заполнить пробелы западного научного понимания дикой природы Норт Слоуп, условий его окружающей среды, воздействия промышленности и долгосрочных перспектив. Значительно из-за того, что во многих областях и в течение многих лет, наши добросовестные исследования подтвердили местное знание, оно все больше признается и становится более весомым в промышленности и принятии решений. (Хепа и Ломан)

Другие организации самоуправления в регионе включают в себя Китобойную комиссию эскимосов Аляски (AEWC), созданную в 1977 г. как ответ на решение Международной китобойной комиссии положить конец охоте эскимосов Аляски на полярных китов. В 1981 г., AEWC подписала соглашение о совместной эксплуатации с Национальной администрацией по океану и атмосфере США (NOAA). В 1988 г., охотники и ученые из числа коренных народов сформировали Комитет Аляски (ABWC) по белухам для надзора за белухами и охотой на них. Этот орган самоуправления «собрал обширные данные исследований и мониторинг охоты, основанные на сотрудничестве с членами комитета». (автор Хантингтон - Huntington 2004)

Члены комиссии состоят из представителей поселков, где охотятся на белух, ученых и государственных и федеральных менеджеров, ответственных за исследования и надзор за белухами.

ABWC является уникальной среди организаций самоуправления Аляски, где членство для коренных народов Аляски не ограничено. Единственное ограничение по участию не коренных представителей – это то, что только представители охотников могут голосовать по вопросам, напрямую относящимся к охоте.

В 1988 году немного было известно о размере или числе белух в водах Аляски.

Также мало было известно об охоте на белух в большей части штата. Ко времени третьей научной конференции ABWC в ноябре 2003 г., члены комитета смогли представить более чем десятилетние данные об охоте, генетических данных, определивших, по крайней мере, пять стад белух в Аляске, числе популяции этих групп и результатах спутникового слежения, показывающих передвижения животных из некоторых стад. Координация действий с канадскими исследователями помогла оценить значимость результатов Аляски более широко. Дополнительные генетические и спутниковые данные из России помогут ответить на некоторые еще остающиеся вопросы о том, какие стада могут быть разделены с Россией. (Хепа и Ломан)

Авторы пишут, что эти достижения стали результатами трех составляющих.

ABWC получил основное финансирование от конгресса через Национальную службу морского рыболовства (NMFS), обеспечив проездные для его годовых собраний и еще ряд исследовательских проектов.

Комитет «дополнил это финансирование не денежным вкладом - временем персонала, исследовательским оборудованием, логистической поддержкой и лабораторными анализами от штата Аляска, округа Норт Слоуп, коренных народов Аляски и других их организаций, а также временем многих добровольцев, связанных с ABWC».

Возможно, наиболее важно, что ABWC создал действительно сотрудничающий форум, в котором его члены эффективно работают для достижения своих общих целей.

Идеи здесь ясны. Чтобы самоуправление работало, нужна институциональная поддержка, особенно от правительства, и основное финансирование. Затем, важно получить широкую поддержку и помощь от ряда заинтересованных лиц. Наконец, является жизненно важным создание действительно сотрудничающего форума – форума, где люди засучивают рукава, и скорее, решают проблемы, нежели выступают с речами и защищают позиции.

Стоит заметить, что все это развивалось 15 лет. Таким образом, самоуправление является вложением во время.

8. Проблемы коренных народов скандинавских стран

Саами – это коренные малочисленные народы на севере и в центре так называемой Фенноскандии (Норвегия, Швеция, Финляндия и Россия.) Саами называют свою традиционную родину Сапми. Согласно Совету саами (1997 г.), вопро-

сы, касающиеся прав коренных малочисленных народов на землю, землепользования и управления ресурсами, являются ключевыми для народа саами. Традиционные источники средств существования саами включают в себя оленеводство, рыболовство, охоту и сбор даров природы. Это по-прежнему считается важным для сохранения культуры саами.

Оленеводство охватывает большую часть центральной и северной Норвегии, а также значительные части Швеции, Финляндии и России. Главная проблема оленеводов саами – это доступ к достаточным пастбищам во все сезоны и сохранение плодородия земли от чрезмерного выпаса. Развитие современного общества поставило традиционные угодья саами перед лицом конкурирующего использования земли. (Рисет, 2001 г. - Riseth).

Как и остальные скандинавские страны, Норвегия тоже медлила в признании и восстановлении прав коренных малочисленных народов на землю по сравнению с такими странами, как Канада, Австралия и Новая Зеландия (Рисет, 2007 г.).

Норвегия, Швеция и Финляндия являются централизованными социально-демократическими государствами, которые сильно влияют на систему ресурсного хозяйствования и культуру саами (авторы Минде и Нильсен, 2001 г. – Minde and Nilsen). Национальные законодательства не передают народу саами права на землю, а предоставляют ограниченную юридическую защиту от внешнего использования традиционных земель саами, что вступает в конфликт с интересами саами (Совет саами, 1997 г. – Saami Council).

В настоящее время, традиционные земли саами и источники средств существования находятся под угрозой инициатив о защите земли, промышленной деятельности, военной деятельности и таких хищников, представляющих опасность для оленей, как рысь и россомаха (Рисет, 2001 г.).

8.1. Колонизация Сапми

До 1852 г., геополитическая ситуация на севере была «неопределенной, а национальные границы между Норвегией, Швецией, Финляндией и Россией несколько размыты или строго не соблюдались» (Сандберг, 2006 г., стр. 4 - Sandberg). Оленеводы саами могли свободно перемещаться между территориями, отведенными отдельными национальными государствами в соответствии с соглашением Лаппекодисиллен (Lapprecodicillen) 1751 года. Lapprecodicillen - тройственное соглашение между скандинавскими странами по праву саами кочевать.

Оседлые саами были постепенно ассимилированы в норвежскую, шведскую и финскую культуру с 50-х г.г. 18 века посредством национальных систем обязательного образования, религиозного отправления, сельского хозяйствования и систем поддержки, а также введением официальной регистрации владения и собственности, как основы для налогообложения. Ассимиляция кочевых саами не началась до 1852 г., когда границы между Норвегией, Швецией и Финляндией были окончательно закрыты для миграции оленей (Сандберг, 2006 г.).

Сандберг (2006 г.) описывает эту целенаправленную тотальную ассимиляцию, как начало периода тяжелой «норвегизации» групп саами. В Норвегии, государство было главным колонизатором на севере, а датские и норвежские короли давно приобрели права собственности на северную Норвегию и назвали ее «Земля короля» или «Земля государства» (Сандберг, 2006 г.).

Внутренняя колонизация Финляндии представляла собой спонтанную миграцию бедных финских крестьян на север. После серии неурожаев в центральной Финляндии, они наводнили большинство традиционных территорий саами и создали северную финскую оседлую культуру, которая совмещала в себе фермерство, рыболовство, охоту и оленеводство (Сандберг, 2006 г.).

В России, внутренняя колонизация началась с содействия русской православной церкви, которая создала миссионерские пункты на севере. Затем последовала царская гражданская и военная администрации, а позднее, согласно советскому стилю государственных компаний, - схемы принудительного заселения и рабочие лагеря ГУЛАГа. Коренные малочисленные группы были оставлены на «традиционном» пайке, и были в большей степени забыты и, в некоторой степени, были вдалеке от развития (Сандберг, 2006 г.).

В Швеции, похожая экспансия крестьян на север регулировалась государственным вмешательством. Была создана специальная культивационная граница между землями крестьян и землями саами для выпаса оленей. К югу от этой границы, как шведы, так и саами могли иметь фермы, ловить рыбу и заготавливать лес. К северу от границы, только саами могли разводить оленей, ловить рыбу, охотиться и собирать сельскохозяйственные продукты в горах (Сандберг, 2006 г.).

Саами - коренные малочисленные народы Фенноскандии

Саами являются коренными малочисленными народами Финляндии, Норвегии, России и Швеции. Саами-один народ, живущий вразрез с национальными границами этих четырех стран. Они имеют собственные традиционные территории, отдельный язык, культуру, средства существования и культуру. Сапми - это название традиционной родины народа саами.

Внутри округа Финнмарк в Норвегии и муниципалитета Утсьоки в Финляндии, саами являются большинством. Количество саами составляет между 60 000 и 70 000 человек

40 000 в Норвегии
20 000 саами в Швеции
7,500 саами в Финляндии
2000 саами в России

Источник: Галду (Galdu), 2006 г.



Карта Сапми (Галду 2006)

8.2. Права саами в скандинавских странах

Как и саами в Норвегии, саами Швеции и Финляндии выбирают собственные саамские парламенты. Эти выборные органы подчинены национальным парламентам и обычно функционируют как совещательные органы по вопросам, касающимся саами (Ниёмчак, 1994 г. - Niemczak).

Развитие прав саами на землю в законодательствах национальных государств различается (Норвегия, Швеция и Финляндия). Сегодня, органы, выбираемые саами существуют во всех этих странах:

- Норвежский парламент саами был создан в Карасьоке в 1988 г.
- Шведский парламент саами был создан в Кируне в 1992 г.
- Финский парламент саами был создан в Инари в 1996 г. (с 1973 г. Финляндия имеет делегацию саами)

Функции и задачи трех парламентов саами не всегда совпадают. Их формальный мандат охватывает все вопросы, которые, согласно парламентам, относятся к саами и представляют особый интерес и важность для саами. Они могут свободно, и по собственной инициативе делать заявления по всем вопросам внутри своей сферы деятельности. Поскольку для трех парламентов саами политические и экономические рамки различаются, основные актуальные экономические и политические условия их работы различаются (Сара, 2002 г. - Sara)

Сара (2002 г.) утверждает, что имея чисто административные функции, парламенты саами являются только совещательными органами и не имеют больших политических полномочий. Тем не менее, парламенты саами играют центральную политическую роль внутри национальных конституционных систем в отношении политических вопросов саами (Сара, 2002 г.).

Некоторые международные соглашения, влияющие на права саами:

- Статья 27 Международного пакта по гражданским и политическим правам 1966 г., который требует признания культурных прав этнических меньшинств
- Декларация Организации Объединенных Наций по правам коренных малочисленных народов, принятая в сентябре 2007 г.
- Конвенция по биологическому разнообразию
- Норвегия, Швеция и Финляндия ратифицировали конвенции ООН по правам человека (Йозефсен, 2003 г. - Josefson).
- Принципы Международного союза охраны природы и природных ресурсов (IUCN) по категориям управления охранных зон включает в себя интересы коренных малочисленных народов

Есть также некоторые фундаментальные отличия финской, шведской и норвежской систем по правам коренных малочисленных народов:

- Если в Финляндии каждый фермер, живущий на севере, может иметь дополнительное количество оленей, то в северной Норвегии и северной Швеции, только саами имеют исключительное право практиковать оленеводство. Это означает, что право выпаса и кочевья оленей в Норвегии и Швеции имеет юридическую основу в древних правах коренных малочисленных народов, независимо от современного законодательства по оленеводству (Сандберг, 2006 г.).
- В Норвегии и Финляндии, международные права человека - часть национального законодательства, а в Швеции они не включены в него. (Йозефсен, 2003 г.).
- Швеция и Финляндия являются членами Европейского Союза, и в связи с их членством, был подготовлен «Протокол 331». Он состоит из двух статей: Статья 1 утверждает, что народу саами могут быть даны исключительные права на оленеводство внутри традиционных территорий саами. В Статье 2 говорится, что Протокол может быть расширен в соответствии с развитием исключительных прав для саами, связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью. По Статье 2, государства, подписавшие документ, могут создать законодательство, которое дает особые экономические права народу саами в отличие от остального населения (Йозефсен, 2003 г.).
- Конституция Европейского Союза признает саами как народ.
- Европейская конвенция по правам человека была частью национального законодательства членом с 1995 г. (Йозефсен, 2003 г.).
- Программа ЕС по северному измерению говорит о неотъемлемом праве саами на самоопределение (шведское министерство сельского хозяйства и парламент саами, 2005 г.)
- Только Норвегия ратифицировала Конвенцию 169 Международной организации труда (ILO) по коренным и племенным народам, хотя и Швеция, и Финляндия сделали доклады по практической важности ратификации (Йозефсен, 2003 г.). В следующих разделах, права саами в Норвегии, Швеции и Финляндии будут представлены друг за другом.

8.2.1. Права саами в Норвегии

Парламент саами

С 19 века, оленеводство саами в двойном королевстве Норвегия-Швеция было подвергнуто государственной идеологии социального дарвинизма, утверждающей, что оленеводам придется уступить в конфликте с наступающими крестьянами, не являющимися саами (Минде и Нильсен, 2001 г. - Minde and Nilsen).

Подготовка Норвежского акта по оленеводству 1933 г., действовавшего до 1979 г., исходила из убеждения в том, что идея пасторализма (экономика на основе разведения домашних животных) есть умирающий путь жизни. Тем не менее, оленеводство доказало, что государственная политика по отношению к культуре саами была в основном репрессивной вплоть до 60-х гг. прошлого века (Минде и Нильсен, 2001 г.).

Вердикты Верховного суда 1968 года, а также признание оленеводства как промышленности, стали важными прорывами для оленеводов саами. (Рисет, 2007 г.).

Процесс институционализации прав саами в северной Норвегии начался в конце 70-х г.г. прошлого века, после того, как стал известен Конфликт Альта (1978-1981 г.г.) (Сандберг, 2006 г., Фоллесдал (Follesdal), 2001 г., Минде, 2000 г.). Конфликт Альта начался, когда норвежские власти задумали большой гидроэлектрический проект, включающий строительство плотины 100-метровой высоты через впадину реки Альта-Каутокейно и строительство дороги через традиционные земли выпаса оленей и ледниковые зоны. Эта река была также известна, как одна из легендарных лососевых рек в Европе.

Саами и экологические движения присоединились к силам, противостоящим решению парламента, демонстрациям и акциям гражданского неповиновения. Строительство плотины было одобрено норвежским парламентом в 1979 г., но поддержка населения и протесты народа саами дали главный толчок продвижению правительственной политики по коренным народам (Сандберг, 2006 г., Фоллесдал, 2001 г., Минде 2000 г.).

В 1980 г., правительство назначило Комиссию по правам норвежских саами (Samerettsutvalget) с целью оценки претензий саами по земле, воде, политическому влиянию и автономии (Сандберг, 2006 г., Фоллесдал, 2001 г., Минде 2000 г.).

После того, как в период между 1984-1997 г.г. комиссия опубликовала несколько расширенных официальных докладов⁸, требования саами были включены в повестку (Фоллесдал, 2001 г.).

Первый доклад комиссии предложил далеко идущие реформы в области гражданских и политических прав. Он сформировал основу для особого Закона о саами 1987 года, который создал отдельные политические права для саами и парламента саами в Карасьоке в 1988 г. (Сандберг, 2006 г.). В том же году, вступила в силу преамбула закона в норвежской конституции (§110а), где государство взялось «создать благоприятные условия для народа саами по сохранению их языка, культуры и их общества» (Сандберг, 2006).

Конвенции Международной организации труда по коренным и племенным народам

К концу 50-х г.г. прошлого века, скандинавские страны обсудили, относятся ли саами к Конвенции №107 1957 года Международной организации труда (ILO) касательно Защиты и интеграции коренных и других племенных и полуплеменных народов в независимых странах. Решение было отрицательным, так как саами были, в основном, достаточно интегрированы в скандинавское общество (Минде, 2000 г.).

Тем не менее, после конфликта Альта, Комиссия по правам саами потребовала, чтобы Норвегия как можно скорее ратифицировала Конвенцию ILO №107. Комиссия порекомендовала признать население саами подходящим к определению, использованному Конвенцией №107. Комиссия также обнаружила, что Норвегия соответствует большинству минимальных требований Конвенции, но не соответствует требованиям по земле (Минде, 2000 г.).

После выпуска отчета комиссии, саами были причислены к коренному населению (Минде, 2000 г.).

ILO начала проверку Конвенции №107 перед окончанием процедуры норвежской ратификации. Норвегия была первым государством, которое ратифицировало Конвенцию №169 ILO по коренным и племенным народам в июне 1990 года. (Фоллесдал, 2001 г.). Экспертный комитет ILO использовал подход Норвегии, как первого государства, ратифицировавшего Конвенцию ILO №169 в качестве критерия в своем мониторинге по интерпретации статей конвенции и использованию их на практике (Минде, 2000 г.).

Норвегия – единственная страна с населением саами, которая ратифицировала Конвенцию №169 Международной организации труда.

Акт Финнмарк

Последний доклад Комиссии по правам саами 1997 г. заключил, что народ саами имеет право на владение определенными традиционными территориями. Положения Конвенции №169 ILO по правам на землю являются существенной частью их юридических заключений (Совет саами, 1997 г.).

Комиссии понадобилось 17 лет, чтобы завершить работу, а норвежскому правительству и парламенту - еще 8 лет, чтобы сделать окончательные заключения. Результатом процесса стала передача права собственности на всю «землю государства» в этой северной провинции новому местному органу, земельному владению Финнмарк, развитие которого естественным образом несет в себе все особенности политического компромисса (Сандберг, 2006 г.).

В 2006 году, через двадцать пять лет после того, как номенклатура навязала проект плотины Альта, претворилась в жизнь земельная реформа Финнмарк, больше известная, как Акт Финнмарк (Рисет, 2007 г.). Работа по Акту Финнмарк истекла из необходимости выяснить отношение государства к народу саами и признать право народа саами на использование и эксплуатацию природных ресурсов согласно своей культуре.

С вступлением в силу Акта Финнмарк, земельное владение Финнмарк стало хозяином 45,000 кв. км земли в Финнмарке (министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.). (Более подробную информацию см. в разделе 8.3.1 ниже)

Рисет (2007 г.) объясняет, что саами требовали окончательного установления Финнмарка, но комиссия сейчас считает, что саами требовали расширения земли к югу. Сегодня у оленеводов саами в Норвегии есть право пользования, близко стоящее к праву полного совладения и защищенное международным законом. Но действительность такова, что на оленеводов давит конкурирующее землепользование, включая развитие транспорта и гидроэнергетики, рекреационное использование земли городскими жителями и создание национальных парков (Рисет, 2007 г.). (Более подробную информацию см. в разделе 8.3.2 ниже)

⁸ NOU 1984 (18). «Касательно прав саами»

NOU 1993 (34). «Право на землю и воду в Финнмарке», юридическая группа

NOU 1997 (4). «Природные ресурсы культуры саами»

NOU 1997 (5). «Права коренных народов на землю согласно международному и иностранному праву. Основополагающие материалы для Комиссии по правам саами»

8.2.2. Права саами в Финляндии

Парламент саами

Правительство Финляндии приблизилось к созданию отдельного парламента саами в 1971 году, когда была создана Финская госкомиссия по делам саами. Среди прочего, доклад комиссии 1973 года порекомендовал создать отдельный орган, представляющий интересы малочисленных саами (Ниёмчак, 1994 г.).

Акт по созданию финского парламента саами был утвержден в 1973 году согласно рекомендации комиссии создать Делегацию саами (также названной парламентом саами). Такого рода орган был создан в скандинавских странах впервые (Ниёмчак, 1994 г.). В начале 1996 года, новый парламента саами был по Акту парламента учрежден как репрезентативный орган саами (Хорн, 2004 г. - Horn).

Статус коренных народов

Согласно авторам Лоуренс и Райтио (2006 г.), официальный статус саами, как коренного малочисленного народа Финляндии был признан в финском законодательстве в начале 90-х г.г. прошлого века. Права саами практиковать свою культуру закреплены финской конституцией (доработано в 1999 г.), и в этой связи, признавалось, что культура саами включает в себя такие традиционные источники средств существования, как стадное оленеводство, охоту и рыболовство (Лоуренс и Райтио, 2006 г. – Lawrence and Raitio).

В дополнение к конституции, Акт по оленеводству 1990 года и Акт по лесоводству и обслуживанию парков 2004 года дает оленеводству и в особенности, оленеводству саами, относительно прочную защиту (Лоуренс и Райтио, 2006 г.). (Более подробную информацию см. в разделе 8.3.4 ниже)

Финляндия также ратифицировала Статью 27 Международного пакта по гражданским и политическим правам, которая требует признания культурных прав этнических меньшинств (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Статья, применимая в Финляндии, требует от финского государства защиты и признания прав саами практиковать традиционное оленеводство. Это означает, что национальное и международное регулирование требует, чтобы вне зависимости от принадлежности земель олени имели свободный доступ к пастбищным землям, а иное использование государственной земли не должно «значительно препятствовать» оленеводству (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Тем не менее, финское правительство подверглось критике за неспособность три раза провести закон о владении землей народом саами (1952, 1973 и 1990 г.г.), так как мощное лобби лесной промышленности противодействовало любому закону, который мог дать признание требованиям саами на землю (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Финляндия не ратифицировала Конвенцию ILO №169, которая, следовательно, не является частью финского национального законодательства. Йозефсен (2003 г.) объясняет, что парламента запросил отчет по практическим последствиям ратификации. За последние 20 лет в Финляндии был подготовлен ряд докладов касательно прав саами на земли и водные ресурсы. Тем не менее, права саами на землю в Финляндии должны быть прояснены (Йозефсен, 2003 г.).

По сравнению с Норвегией и Швецией, саами Финляндии не имеют исключительных прав на оленеводство. Напротив, право на оленеводство приведено в соответствие с правами всех проживающих в стране граждан ЕС внутри оленеводческой зоны и регулируется Актом Финляндии по оленеводству (Йозефсен, 2003 г.). Вопрос старого права собственности саами на государственные земли все еще должен найти юридическое решение (Совет саами, 1997 г.).

Действующее финское законодательство не признает и не предоставляет никакого особого права на землю народу саами на их собственной родине. Большая часть территорий (90%) внутри демаркационных родных земель саами в Финляндии считаются государственной собственностью (Совет саами, 1997 г.).

8.2.3. Права саами в Швеции

Парламент саами

В Швеции, официальная политика по саами является в большей степени вопросом оленеводства (Йозефсен, 2003 г.). Акт Швеции по оленеводству 1971 г. определяет, что права на оленеводство в Швеции основаны на «древнем обычае». Только саами, являющиеся членами саамской общины имеют право заниматься оленеводством.

Вопрос прав владения и пользования саами в Швеции был поднят в Верховном суде в случае, известном как «Дело гор». Дело касалось требования саами владеть определенными территориями, в основном в северной части округа Ямтланд. Вопросы, обсуждаемые в суде, включали в себя несколько видов ограниченных прав на эти территории, а также законы и сведения, идущие со времени шведско-финского периода, когда владение саами было официально признано (Совет саами, 1997 г.).

Прошло около 20 лет, прежде чем дело было передано в Верховный суд, а решение было вынесено 29 января 1981 г. Было объявлено, что государство должно считаться владельцем оспариваемых территорий (Горы), и что права саами ограничены до прав пользования. Тем не менее, Верховный суд отклонил первостепенное требование парламента саами по причине того, что саами, как кочевой народ, не могут получить право на землю. Решение утверждало, что для саами есть возможность получить право на землю при таком использовании традиционного хозяйствования саами, как оленеводство, рыбалка и охота и при условии не заниматься фермерским хозяйством и не иметь постоянного жилища (Совет саами, 1997 г.).

В 1982 г. правительство назначило комиссию по правам саами для изучения вопросов, касающихся прав саами, включая права на землю. Комиссия выпустила свой главный отчет в 1989 году. Одной из ключевых рекомендаций было создание выборного органа, представляющего интересы саами в Швеции (Ниёмчак, 1994 г.). В декабре 1992 г. шведское правительство провело законодательный акт об отдельном шведском парламенте саами (Совет саами, 1997 г.).

Изменения в правах на охоту

В том же году, шведский парламент принял законодательные меры, затрагивающие права на традиционные охоту и рыбалку саами. Было решено, что все традиционные охотничьи угодья должны быть доступны для всех шведских граждан. С точки зрения народа саами на будущее, это изменение было рассмотрено как шаг назад от принципиальной поддержки прав саами на землю, данной Верховным судом в Деле гор 11 годами ранее. Требование саами на владение землей было отклонено, а права на использование земли получили юридическую поддержку (Совет саами, 1997 г.).

Тем не менее, до 1992 года оленеводы саами имели полные права охоты на мелкую дичь по древнему обычаю, включая как свободную охоту, так и коммерческую эксплуатацию. Эти права включали в себя частичное право продавать разрешения на спортивную охоту за культивационной линией. Остальное население, в том числе другие саами, могло приобрести у общин саами разрешения на охоту в спортивных целях. В 1992 г. спортивная охота была открыта для всех, и с 1993 г. права на охотничьи разрешения были проданы государству. Шведский парламент утвердил государство в качестве владельца земли, имеющего право охоты на этих оленеводческих территориях (Йозефсен, 2003 г.).

Саами подали жалобу в Высший административный суд Швеции, которая была отклонена, среди прочего, из-за юридических тонкостей. Саами позднее передали жалобу в Европейскую комиссию по правам человека (Совет саами, 1997 г.).

Изменения в правах на пастбища

Согласно Йозефсену (2003 г.), право выпаса оленей получило в Швеции негативное развитие. В 2002 г. владельцы оленей поселения Харьедален в округе Ямтланд проиграли в апелляционном суде дело касательно оленьих пастбищ на частных некультивированных землях. Дело было передано на апелляцию в Верховный суд Швеции, который отклонил его. Теперь, когда все национальные средства защиты прав исчерпаны, как было в деле Харьедален, такие дела могут только быть переданы в международный суд (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г.) (более подробную информацию см. в разделе 8.3.3 ниже)

Швеция не ратифицировала Конвенцию ILO №169, тем не менее, официальные документы шведского правительства с 1994 года обсуждают условия соблюдения ратификации (Йозефсен, 2003 г.).

Совет саами представил доклад на совете ООН по правам человека в 1997 году. Говорилось, что культура и источники средств существования саами – оленеводство, охота и рыбалка – находятся под угрозой шведского урбанистического общества. Оно требует введения охоты и рыбалки на территориях саами, которые до настоящего времени были неотделимой частью исключительных прав саами на оленеводство (Совет саами, 1997 г.).

Новый закон дает полномочия парламенту саами

Согласно Тесар (Tesar, 2007 г.), новый шведский закон, который вступил в силу в начале 2007 г., отдает саами обратно больший контроль над их традиционным оленеводством. Закон передает полномочия по множеству видов оленеводства парламенту саами Швеции. Новые полномочия включают в себя создание местных границ и программы по некоторому субсидированию и компенсации для оленеводов (Тесар, 2007 г.).

В интервью, глава секции по правам человека Совета саами Матиас Эрен говорит, что закон «конечно, является шагом в направлении самоопределения саами. Но шведские власти до сих пор контролируют вопросы, влияющие на оленеводство» (Тесар, 2007 г.).

Согласно Тесар (2007 г.), окончательная цель саами в Швеции и других странах – признание прав саами на их земли.

8.3. Управление пастбищами оленей – примеры скандинавских стран

8.3.1. Национальные парки в центральной Норвегии

Последствия создания национальных парков Блефьелла-Скьекерфьелла и Лиерне

Национальные парки Блефьелла-Скьекерфьелла и Лиерне были официально открыты в июне 2006 г. Национальные парки охватывают 2400 кв. км горных и лесных территорий во внутренней части округа Норд-Тронделаг. Территории парков, расположенных в центре оленеводческих территорий народа саами, важны для оленеводства, выпаса овец и отдыха людей в регионе. Самыми страдающими от предложений были оленеводы саами на юге и деревенские жители муниципалитетов Снеса и Лиерне.

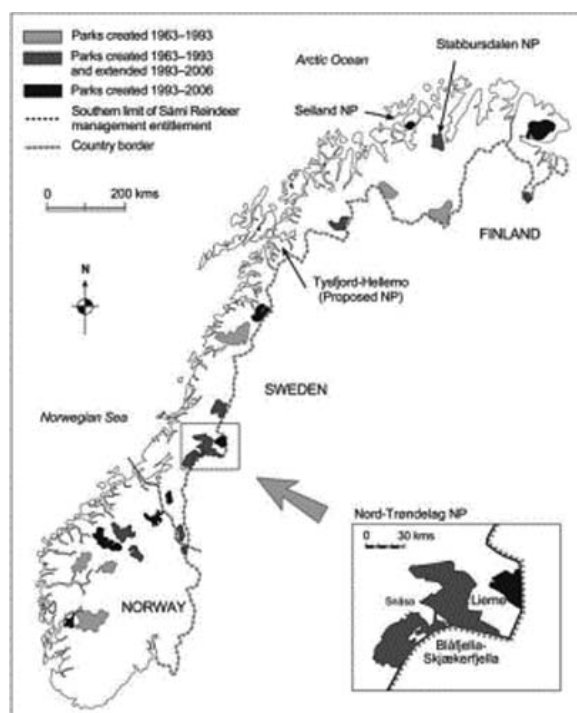
В центральной части и на юге Норвегии доминируют муниципальные советы. В то время, как государство является владельцем земли, правления, представляющие держателей прав, на муниципальном уровне проводят менеджмент и мониторинг. Баланс между оленеводами саами и другими землепользователями обговари-

Национальные парки материковой части Норвегии.

Периоды создания и развития.

Вкладка: Часть национальных парков созданных в Снесе и Лиерне, Норд-Трэнделаг.

(Рис. Русет 2007 г.)



ваются. Что касается муниципалитетов Снеса и Лиерне, планы использования земли одинаково хорошо работали как для саами, так и для не саами: конфликты разрешались на месте и все считали себя ответственными владельцами и пользователями, которые сохраняют окружающую среду (Рисет, 2007 г.). Создание национальных парков переместило юрисдикцию от местного контроля к центральному управлению. Приоритет отдан защите природы, а не традиционному пользованию (Рисет, 2007 г.).

Национальные парки в Сампи

Согласно Рисет (2007), в 2007 году 18 из 29 национальных парков материковой Норвегии были созданы внутри Сампи. Многие из них были созданы, несмотря на сильную озабоченность местных жителей и возражения таких органов саами, как парламент саами и региональные оленеводческие правления.

В 2007 г., «Reindriftnytt» (журнал по оленеводству) представил результаты опыта саами в оленеводческих районах, где были созданы национальные парки, который показывал очень разное. Большинство оленеводов полагает, что статус парка помогает сохранить их земли и пути миграции оленей от массивных застроек коммунальных предприятий или частных загородных домов. В то же время, оленеводы имеют и отрицательный опыт, касающийся менеджмента парков и роста численности таких хищников, как рысь и россомаха. Большинство оленеводов считают, что коммерческий туризм и отдых в национальных парках угрожают оленеводству, поскольку это мешает выпасу, гону и отелу, а также срывает сезонную миграцию оленей (Йистад, 2007 г. - Jystad). Районы, имеющие парк на зимней территории выпаса, сообщают, что недостатков больше, чем преимуществ.

Процесс создания национальных парков Блефьелла-Скьекерфьелла и Лиерне

В 1994 г., губернатор округа Норд-Тронделаг подготовил проект создания национальных парков Блефьелла-Скьекерфьелла и Лиерне. После этого, в 1995-96 г.г. были организованы собрания с местной общиной.

Первоначально саами были положительно настроены к предложению. Оленеводы увидели возможность защиты своей земли от массивной застройки, включая лесные просеки и территории загородных коттеджей, и защиты лесов, важных для зимнего выпаса. Тем не менее, сельское население, саами и не саами, были обеспокоены командным методом выполнения проектов, когда муниципалитеты сформировали правления по природопользованию в 1998 г. Это расценивалось, как захват влияния чиновниками на природоохранную систему (Рисет, 2007).

Рисет (2007 г.) перечисляет три принципа этой системы, которые не оправдывают себя с точки зрения саами:

- При общепринятой системе, саами имеют возможность взаимодействовать с соседями, которые не являются саами и достигают взаимовыгодных результатов, сохраняют миграционные пути, защищают летние пастбища и зимние леса. При режиме национального парка, центр власти переходит от местной общины к бюрократии региональной или центральной природоохранной системы
- Создание национального парка ограничивает существующие права саами (и других действующих совладельцев) на еще не открытые нетрадиционные природные ресурсы.
- Вопрос традиционного экологического знания (ТЭЗ). Оленеводы саами непрерывно отслеживают едва уловимые изменения природы и соответствующим образом подстраиваются под них. На этом основывается выживание. ТЭЗ не имеет гарантированного места в новом природоохранном режиме.

Около 92% населения в муниципальном округе Снеса подписали воззвание, призывающее дать местным органам больше контроля над национальным парком. В ответ на критику сельских жителей, в проекте сократили площадь парков. Также, правительство подготовило эксперимент по местному управлению с разделением полномочий между экологическим департаментом страны, муниципалитетами и региональным офисом по оленеводству (Рисет, 2007 г.).

Саами, тем не менее, по-прежнему чувствуют себя в невыгодном положении из-за такой системы управления:

Оленеводы считают себя теми, кто полностью контролировал эти территории, использовал их и сохранял природу. Для оленеводов является парадоксом, что основа претензий - просеки, застройка, коттеджи и прочее - не касаются парка. Такая система даже устанавливает новые требования для строительства коттеджей, что в действительности, используется как торговая реклама для парка (Совет округа Тронделаг - NTCC 2001 г., стр. 43).

Согласно журналу «Reindriftnytt» (Йистад, 2006 г.), саами чувствовали себя неуверенно в связи с размахом планируемой деятельностью внутри и вокруг парка. Вместо защиты оленеводческих территорий, новые национальные парки могли их сократить. Они ответили отзывом своих двух представителей из временного правления национального парка Блефьелла-Скьекерфьелла (правление состоит из 17 представителей). Они не желали быть в меньшинстве в неправительственных организациях и муниципалитетах. Саами опасались, что у них не будет реального влияния в управлении. Последующее предложение по увеличению числа их представителей до четырех человек в правлении не изменило их мнения (Йистад, 2006 г.).

Неразрешимые разногласия в управлении продолжают. Правительство обеспокоено бойкотом и признаками напряженности между саами и другими аграрными группами. Совместная работа саами и не саами в муниципальных органах была ослаблена конфликтами вокруг парка (Рисет, 2007 г.).

Путь вперед

Сейчас стоит сложная задача совмещения вопросов охраны природы и прав саами.

Действующая сдержанность отношений в Блефьелла-Скьекерфьелла показывает, что организаторы, ответственные за охрану природы в Норд-Тронделаг не распознали потенциал сотрудничества всех сторон. Рисет (2007 г.) утверждает, что в реальности, власти пошли на компромисс с экологическим сектором и другими местными интересами в ущерб оленеводам саами.

31 января 2007 г., министерство окружающей среды и парламент саами подписали соглашение, дающее особое право саами консультировать на всех этапах деятельности по сохранению природы на территориях саами. Соглашение, тем не менее, не включает представителей саами в органы управления и т.д. (Рисет, 2007 г.).

Рисет (2007 г.) утверждает, что необходимо многоуровневое разрешение конфликтов между разными пользователями внутри парка для того, чтобы восстановить веру саами в потенциал национальных парков и дать возможность Норвегии, как нации участвовать в интеграции международного сообщества.

Парламент саами Норвегии сформулировал свою позицию и предложил ряд основных положений по сохранению Сапми. Далее, он потребовал, чтобы планирование соответствовало международному закону о коренных малочисленных народах (например, Конвенция ILO №169 и Декларация Дана по кочевым народам и сохранности⁹).

8.3.2. Земельная реформа в северной Норвегии Развитие землевладения Финнмарк

Финнмарк – это один из 19 округов Норвегии и самый северный из них. В июле 2006 г., земельное владение Финнмарк стало крупнейшим частным владельцем земли в Норвегии, когда оно вступило во владение площадью немногим более 45,000 кв. км, что приблизительно равно размеру Дании (министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.). До создания землевладения Финнмарк норвежское государство владело 96% земли в Финнмарке (Кристиансен, 2004 г.).

Это было предложено Комитетом по правам саамов, которое сформировало основу для создания землевладения Финнмарк. Акт Финнмарк был принят норвежским парламентом в июне 2005 г. и вступил в силу в июле 2006 года (министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.).

Округ Финнмарк

(ср. из <http://www2.finmark-f.kommune.no/1696.aspx>)



Руководство землевладением Финнмарк – предоставление полномочий народу саами

Землевладение Финнмарк управляется правлением, состоящим из шести членов. Трое из его членов назначаются парламентом саами, и трое – Советом землевладения Финнмарк. Правление несет ответственность за управление землевладением Финнмарк (министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.).

Исторический сдвиг

Акт Финнмарк знаменует собой исторический сдвиг в принципах, на которых должно быть основано управление землей и ресурсами в округе Финнмарк. Основной принцип Акта Финнмарк состоит в том, что управление землей и природными ресурсами в округе Финнмарк должно уделять особое внимание сохранению культуры саами, оленеводству, экономической деятельности и жизни общины.

Округ Финнмарк является частным владельцем земли, которое в своей основе имеет те же отношения с государственными органами, что и другие владельцы земли. Есть, тем не менее, определенные важные исключения из этого правила:

- Парламенту саами дается полномочие регулировать последствия различных мер по защите интересов саами
- Касательно управления землей, жители Финнмарка должны иметь право, среди прочего, на охоту, вылов рыбы и сбор морошки (как до этого утвердил Акт Финнмарк)

(Министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.)

Сандберг (2006 г.) объясняет, что для земельного владения Финнмарк, парламент Норвегии допустил более локальную структуру основных прав, чем в остальной части страны. Он описывает следующее:

- Общественные права: каждый имеет право, в зависимости от оплаты взноса, охотиться и ловить мелкую дичь, а также заниматься спортивной рыбалкой на воде и реках с помощью удочки или ручной крючковой снасти. В этом случае, каждый - это не только норвежский гражданин, но и при определенных условиях, подданный страны в пределах ЕС.
 - Региональные общие права: все жители провинции Финнмарк имеют право охоты на крупную дичь, сбор морошки и сбор древесины для традиционной деревообработки.
 - Местные общие права: все жители муниципалитета имеют право ловить рыбу сетью, ловить проходную рыбу в море с помощью ставного орудия лова, а также собирать яйца и пух птиц. Они также имеют право рубить лиственный лес на дрова для своих собственных домов, а также брать материалы для изгородей в сельскохозяйственных и оленеводческих целях и собирать торф для огня и других нужд.
- (Сандберг, 2006 г., стр.11).

⁹ Декларация – итог международной встречи ученых по вопросам социологии, природы и неправительственных организаций, состоявшаяся в заповеднике Вади Дана в Иордане в начале апреля 2002 г. Для более подробной информации см.: www.danadeclaration.org

Акт этнически нейтрален, поскольку все лица, живущие в Финнмарке, имеют равные права. Комиссия Финнмарка устанавливает группы, которые по истечению времени получают права использования или владения землей, передаваемые землевладением Финнмарк. Акт Финнмарк признает, что народ саами и другие лица получили права на землю в Финнмарке через длительное использование земли и воды. Задача комиссии – определить права, которые были уже получены, но по которым не существует «официального документа» (министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.).

В случаях конфликтных интересов по экономической утилизации территорий (например, туризм, оленеводство, добыча, энергетика, сельское хозяйство и заказник), землевладение Финнмарк производит оценку наиболее важного из них. Такая оценка может, например, содержать решение по полезности для местных общин туризма, основанного на охоте, рыбалке и других спортивных занятиях под открытым небом, или угрозе этой деятельности оленеводству или местным традициям сбора природных ресурсов (министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.).

Важность нового руководства Финнмарк заключается в том, что землевладение Финнмарк:

- уполномочено принимать решения, и оставляет прибыль, извлеченную из своей деятельности.
- управляет охотой и рыбной ловлей. Если власти назначают время и цель охоты, то землевладение Финнмарк решает, кому разрешается охота, при каких условиях и какой оплате.
- свободно участвует в экономическом развитии своей собственной земли в Финнмарке.

(министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.)

Акт Финнмарк также создает специальную комиссию и суд особой юрисдикции по определению прав пользования, собственности и владения внутри действия Акта. При разногласиях, вопрос передается на рассмотрение арбитража по необрабатываемой земле. Согласно Сара (2006 г.), это большой шаг к выполнению обязательства Норвегии по Конвенции ILO №169, статья 14, второй параграф.

Эта основная предпосылка и признание прав саами составляют суть Акта Финнмарк. Сара (2006 г.) надеется, что это положительно повлияет на аналогичные процессы по правам саами и других коренных народов в разных странах.

Консультационный процесс

В 2003 г. норвежское правительство завершило предварительную работу и представило законопроект по акту Акту Финнмарк. Парламент саами заявил, что слушания по предложенному акту не соответствуют статьям Конвенции ILO №169. Это заставило власти провести должные консультации по интересам саами (Бродерстад, 2006 г.).

Во время разработки Акта Финнмарк, в Норвегии прошли продолжительные дебаты по управлению землей и ресурсами в округе Финнмарк. Обсуждение касалось объема полномочий саамского парламента в Норвегии (Кристиансен, 2004 г. - Kristiansen).

Тем не менее, Постоянный комитет юстиции пригласил парламент саами и Совет округа Финнмарк на консультации по данному предложению (Бродерстад, 2006 г. - Broderstad). Согласно Бродерстад (2006 г.), такое проведение законодательных актов в Норвегии было уникальным, и Акт Финнмарк, таким образом, явился итогом уникального политического процесса.

Согласно Сандберг (2006 г.), два главных соображения прошли через конституционный процесс по Акту Финнмарк:

- изменение несправедливости, веками совершаемой норвежским государством по отношению к народу саами - политику принудительной ассимиляции («норвегизации») и внедрение норвежских фермеров по указу государства на земли саами
- необходимость такой небольшой страны как Норвегия строго соблюдать международное право, конвенции и соглашения (напр. Конвенция ILO №169 и Пакт ООН по гражданским и политическим правам)

Вице-президент парламента саами в Норвегии Йохан Миккель Сара сказал после вступления в силу Акта Финнмарка:

На пленарной сессии 13 мая 2005 г. парламента саами согласился с пересмотренным Актом Финнмарк, усмотрев в нем первый важный шаг к защите и признанию прав саами на землю и природные ресурсы по внутренним и международным законам. Затем Акт был одобрен норвежским парламентом. Парламент саами был осведомлен о тщательном контроле над этим процессом и о своем обязательстве действовать от имени коренных народов по всему миру. Предстоит еще много работы, но парламента саами считает, что Акт Финнмарк послужил значительным продвижением вперед (Сара, 2006 г.).

Соглашение по консультационным процедурам

Во время принятия Акта Финнмарк, согласно статье 6 Конвенции ILO №169, были впервые проведены обширные консультации между норвежским парламентом и парламентом саами (Сара, 2006 г.). Важным итогом процесса стало соглашение по консультационным процедурам.

11 мая 2005 г., министр местного управления и регионального развития (министр, ответственный за дела саами перед норвежским правительством) и президент парламента саами подписали соглашение касательно консультационных процедур между государственными органами и парламентом саами в Норвегии. В июне, норвежское государство также ввело это соглашение в национальное законодательство. Соглашение признает обязательства норвежского государства по международному праву проводить консультации с коренными народами по любым законодательным актам и мерам, имеющим прямое влияние на саами (Сара, 2006 г.).

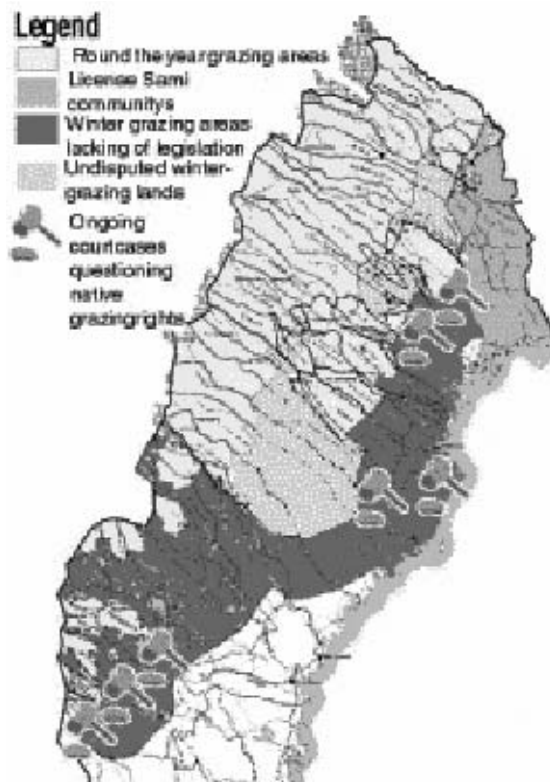
Путь вперед

Согласно Сара (2006 г.), после этого было проведено несколько консультаций, и пока есть много нерешенных вопросов между сторонами относительно степени соглашения, отношения между парламентом саами и правительством в консультационных процедурах продвигаются к взаимному партнерству.

Тем не менее, окончательные решения государство оставляет за собой, в том числе и решения вопросов по саами. Но согласно международному праву, не государство должно решать самоопределение в Норвегии. Для достижения этой стадии нужны дополнительные законодательные меры (Сара, 2006 г.).

Согласно Сара, другой нерешенной проблемой остается действие Акта только в округе Финнмарк. Округ является только частью традиционных территорий саами в Норвегии. Парламент саами, таким образом, ожидает принятия мер по расширению прав на юг от Финнмарка, в свое время порекомендованный Комитетом по правам саами (Сара, 2006 г.).

Пояснения к рисунку: 1) круг круглогодичных выпасов; 2) лицензированные общины саами; 3) территории зимнего выпаса вне законодательных актов; 4) не обсужденные зимние пастбища; 5) продолжающиеся дела в суде по правам коренных народов на пастбища.



Судебные иски в северной Швеции в 1999г. против прав коренных народов на пастбища (рис. Йоханссон, 1999г.)

8.3.3. Зимние пастбища в северной Швеции

Право на выпас стад оленей

В Швеции саами, живущие в поселении саами (Самеби) имеют право заниматься оленеводством. Около 10% саами в Швеции – члены поселения саами, которое является как экономической ассоциацией, так и особой географической территорией. Эта территория, используемая поселением саами, разделена на землю для круглогодичных пастбищ и землю для зимнего выпаса. Первая находится в горах, а вторая часто ограничивается лесами (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г.).

Территории, где разрешено оленеводство, занимают около трети поверхности Швеции. Право на оленеводство включает в себя право использования реального имущества, т.е. право использовать землю и воду без их владения. При действующей системе, саами не владеют самой землей для выпаса оленей. Она принадлежит государству, лесным компаниям, фермерам и другим лицам.

В случае прав на оленеводство, соглашения не нужны, так как это древнее право, т.е. люди так долго использовали землю, что они имеют право пользоваться ею. Еще в 1584 г. король провозгласил, что саами имеют древнее право на землю к северу от Сонгамуотка. И хотя позднее, Корона потребовала права на все свободные земли, права саами были все еще признаны (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г.).

Шведские саами не высказывали определенных требований на землю, и поэтому такие права не были признаны шведским государством. Саамский политик г-н Ларс-Андерс Баер сказал в интервью (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г.):

Возможно, Швеция никогда не шла на соглашения по своему колониальному прошлому, потому что шведский колониализм никогда не был так жесток, как в Норвегии. (...) Никогда не было никаких переоценок, вопросы никогда не обсуждались. Но в Норвегии все достигло критической стадии в связи с протестами против гидроэлектрического проекта Альта в начале 80- г.г. прошлого века (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г., стр.62).

Их традиционное право пасти оленей, как на частной, так и государственной земле, тем не менее, утверждено шведским законодательством (Йоханссон, 1999 г. - Johansson).

Границы пастбищных земель обозначены в Акте 1886 года по выпасу оленей и Акте по оленеводству 1971 года. Проблема, тем не менее, в том, что акты неточно обозначают границу земли с зимними пастбищами, а суды все еще действуют по этим актам. Так как древние права должны быть доказаны, бремя доказательств лежит на владельцах оленей (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г.).

Зимние пастбища затерялись в судах

Йоханссон (1999 г.) объясняет, что за последние десятилетия, традиционное право саами на зимний выпас оленей на частных территориях усложнялось, в основном, частными владельцами земли и Ассоциацией владельцев лесов. Владельцы лесных угодий предъявили претензии, что олени, чешущие рога о низкие деревья причиняют ущерб их сосновым плантациям.

В 1990 г., почти 600 владельцев земли в Харьедален, чьи земли использовались для пастбищ, возбудили дело против пяти поселений саами. Один из главных аргументов состоял в том, что современное оленеводство разительно отличается древнего, и поэтому концепция прав по древности неприменима (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г.).

Выводы экспертов, приглашенных сторонами отличались друг от друга, и суд округа Свег постановил, что древние права не были доказаны. Поселениям саами не было дано право пасти оленей на большинстве действующих зимних

пастбищ. Крупнейшие землевладельцы, церковь и другие лесные компании отозвали свои претензии после урегулирования вопроса с поселениями саами в обмен на обещание ограничить размер стад. Поселения саами опротестовали постановление суда в 2002 г. (парламент саами и министерство сельского хозяйства, 2005 г.). Тем не менее, апелляционный суд поддержал решение окружного суда и в апреле 2004 г. Верховный суд отказал поселениям саами в праве на апелляцию (парламент саами, 2007 г.).

«Дело Харьеладен» ободрило владельцев земли, которые почувствовали, что права на зимние пастбища являются неопределенными. Сейчас перед поселениями саами встает выбор: отказ от прав, которые, по их мнению, им предназначены, или борьба за них в судах более высоких инстанций с неминуемым риском банкротства, так как все расходы по юридическому процессу должны быть оплачены (Йоханссон, 1999 г.).

Если все средства в государстве исчерпаны, такие случаи могут быть рассмотрены только международным судом, как это было в деле Харьеладен.

Доступ оленей к деревьям, покрытых лишайником, является очень важным для оленеводства, особенно когда пастбища ограничены формированием льда или снежной коркой. Поскольку самый ранний возраст деревьев, допустимый для вырубki был понижен, и поскольку территории старого леса с лишайниками располагающиеся вне защищаемых лесов быстро уменьшаются, важно, чтобы определенный процент коммерческих лесов оставался нетронутым на более длительный срок, утверждает Йоханссон (1999).

Йоханссон настаивает, что действующее законодательство не гарантирует доступ народа саами к их традиционным землям с зимними пастбищами. С юридической и практической точки зрения, владельцы лесных угодий и оленеводы использовали лес неудовлетворительно. Лесное хозяйство не менялось с 60-х г. прошлого века до наших дней. Вырубка и посадка монокультурного леса служили обедняющим фактором для выпаса оленей и биологического разнообразия (Йоханссон, 1999 г.).

Апелляция в Европейский суд

После отклонения Верховным судом заявления на право апелляции, поселения саами Харьеладен обратились в Европейский суд по правам человека с претензией, что шведские суды вели их дело, нарушая Европейскую конвенцию по правам человека. В марте 2007 г., Европейский суд принял апелляцию и формально потребовал от Швеции подготовить объяснение (парламент саами, 2007 г.).

Поселения саами также обратились в комитет ООН по правам человека и в комитет ООН по уничтожению расовой дискриминации для того, чтобы определить, были ли приложены достаточные усилия для защиты прав саами (парламент саами, 2007 г.).

Швеция подготовила ответ в Европейский суд, утверждая, что Европейская конвенция руководствовалась решениями, вынесенными по делу Харьеладен.

Путь вперед

Есть несколько полезных мер для сохранения зимних пастбищ оленеводов саами. Например:

- определить южные границы оленьих пастбищ
- убрать бремя доказательства древних прав саами оленеводов. В Норвегии груз доказательства является обратным, т.е. владельцы земель должны доказать, что древние права оленеводов не существуют.
- Некоторые общины саами предложили решить проблему государственной компенсацией ущерба для индивидуальных владельцев земли. Согласно Йоханссон (1999), некоторые члены шведского парламента поставили этот вопрос, но от правительства еще не было никаких ответов.



8.3.4. Конфликты по лесоводству в финской Сапми Конфликты по лесоводству

Право саами практиковать свою культуру закреплено финской конституцией (1999 г.), и в этом смысле культура саами включает в себя такие традиционные источники существования саами, как оленеводство, охоту и ловлю рыбы. Тем не менее, согласно Лоуренс и Райтио (2006 г.), продолжают дебаты о балансе прав саами и интересов другого ресурсного управления внутри традиционных территорий саами, из которых 90% провозглашены сейчас финским государством государственными землями. Одно из самых противоречивых дебатов за последнее время сосредоточилось на конфликте интересов оленеводов и лесозаготовительной промышленности (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Инари расположен в Лапландии, крайнем севере Финляндии, на самой северной кромке хвойного леса. Это крупнейший и второй самый северный муниципалитет Финляндии, а также часть родных территорий саами (рис. с саима http://weblog.greenpeace.org/forestrescue/archives/2005/02/where_we_are_69.html).

Валка деревьев, минерализация почвы, строительство дорог и другая лесоводческая деятельность уменьшает, разрушает и измельчает грунт лишайников, создает дополнительную работу для оленеводов и дальнейшее сокращение свободного выпаса оленей.

Согласно Ойаламми (2006 г.), в отношении природных ресурсов, чаще всего обсуждаются области в северной Финляндии и Ила-Лаппи. Ила-Лаппи охватывает муниципалитеты Енонтекию, Инари, Утсьоки и оленеводческий кооператив саами в муниципалитете Соданкила.

Около 40% лесов в Инари находятся под защитой. Тем не менее, многие зимние пастбища в старых лесах не включены в защитную зону. Так как старые леса обычно богаты зимними пастбищами и брусом, на таких территориях часто сталкиваются интересы лесозаготовительной промышленности и оленеводства.

В 1990 г. внутри оленеводческих кооперативов в Инари возникло недовольство финской лесной и парковой службой Метсахаллитус, заготавливающей лес на оленьих пастбищах. Индивидуальные гражданские иски, поданные кооперативами против финского государства, не смогли остановить лесозаготовку на спорных территориях (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

План по природным ресурсам

В 2000 г., Метсахаллитус разработала новый план по природным ресурсам государственных земель в северной Лапландии, где были приняты главные стратегические решения по охвату и интенсивности различных видов землепользования. Процесс планирования включал в себя расширенное участие общественности через таких местных заинтересованных участников, как муниципалитет Инари, парламент саами, оленеводческие кооперативы, местные ассоциации по охране природы, охотничьи общества, туристические фирмы, другие местные жители и лесоводческие хозяйства (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Метсахаллитус и крупная компания Stora Enso посчитали свою деятельность по планированию природных ресурсов легитимной и этической. Тем не менее, план был принят без согласия финских саами.

Парламент, или оленеводческие кооперативы саами имели свое мнение на этот счет, считая годовой план по лесозаготовке невыносимым, а воздействие на оленьи пастбища неприемлемым. Также, озабоченность вызвало продолжение лесозаготовок без согласия на то оленеводов, несмотря на обязательство Метсахаллитус проводить круглые столы для обсуждений и привлекать для этого общественность. (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Метсахаллитус имеет двойную функцию в северной Лапландии - регулятор земли и лесозаготовительное предприятие, а также поставщик древесины на севере Лапландии. Авторитет Метсахаллитус в переговорах и процессах по заключению договоров лесозаготовок, таким образом, был убедителен (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Альянс между саами и экологическими неправительственными организациями

В 2002 г., оленеводы начали координировать свои действия и требования путем формирования альянса с технической помощью и ресурсами экологических неправительственных организаций (НПО). Оленеводы и экологические НПО также согласились на проведение совместных кампаний по политическим требованиям (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Совет саами, который работал в тесном сотрудничестве с оленеводческими кооперативами Инари и экологическими НПО, настаивал на разработке документа и на ответственности целлюлозной промышленности по уважению прав коренных народов при заготовке леса. Используя критерий этического инвестирования рейтинговых агентств по ценным бумагам, Совет саами исследовал допуск ценных бумаг главного покупателя древесины в Инари, целлюлозного гиганта Stora Enso по такому этическому индексу, как индекс устойчивости Доу-Джонса (этот индекс определяет, среди прочего, подход компании к бизнесу исходя из экологической и социальной ситуации - прим. переводчика), (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

В 2005 г. конфликт стал международным, когда Гринпис открыл лесной лагерь и полевой пункт в лесу Неллим (Ойаламми, 2006 г.). Примерно в это же время, оленеводы Инари обратились в Комитет ООН по правам человека за мораторием на лесозаготовку в оспариваемых лесных угодьях, продолжая судебный иск, который оленеводы собирались подать против государства. Комитет ООН по правам человека ответил на заявление оленеводов саами в течение нескольких дней и вскоре после этого, лесозаготовка в Неллим прекратилась (Лоуренс и Райтио, 2006 г.).

Путь вперед

Этот конфликт вызвал подключение международных покупателей акций, вмешательство ООН по финской государственной политике, критику международных НПО, интерес со стороны этических инвесторов и организаций этических инвесторов, а также транснационального движения коренных народов. Поэтому местные нужды должны рассматриваться в национальной и глобальной перспективе для того, чтобы понять их сложность. Лоуренс и Райтио (2006 г.) утверждают, что из-за международного интереса к этому вопросу, финскому государству было чрезвычайно трудно свести его лишь к «местному» обсуждению.

Судьба спорных лесов до сих пор остается неурегулированной. Но тесное сотрудничество и координация между оленеводческими кооперативами и экологическими НПО и политическими организациями саами заставило прислушаться к протесту местных оленеводов.

Чтобы разрешить лесоводческие конфликты в северной Финляндии, Лоуренс и Райтио, (2006 г.) рекомендуют, чтобы:

- финское государство выпустило законопроект, создающий орган соуправления саами, других местных людей и государства по использованию государственных лесных угодий в Сапми
- существующее законодательство по правам саами, наряду с интересами других землепользователей, было укреп-

- плено более конкретными и специфическими актами
- государство переустроило организацию Метсахаллитус так, чтобы экономические интересы государства решались путем переговоров с оленеводами

8.3.5. Предложение по созданию Конвенции скандинавских саами

Государства и саами осознали необходимость создания Конвенции, которая может разрешить сложные трансграничные проблемы, а также необходимость признания прав народа саами. Согласно Сара (2006 г.), Экспертному комитету, состоящему из ведущих экспертов скандинавских стран и возглавляемому бывшим главным судьей Верховного суда Норвегии, профессором Карстеном Смитом потребовалось 3 года для разработки конвенции. В ноябре 2005 г., Конвенция саами была вручена министрам скандинавских стран.

Согласно Эрен (Eren), целью создания Конвенции скандинавских саами является выделение прав саами как коренных малочисленных народов, а также решение проблемы оленеводства, вызванной разделением традиционной территории саами нынешними национальными границами.

Вопросами предложенной Конвенции являются:

- Вопрос о том, кто считается саами
- Право на самоопределение
- Недопущение дискриминации
- Разделение традиционной территории по национальным границам
- Язык и право на образование
- Здравоохранение и социальное обслуживание
- Дети, молодежь, женщины и старики саами
- Традиционное знание, традиционные культурные изъявления и культурные реликвии
- Права на землю и ресурсы
- Источники средств существования

(Эрен, 2007 г.)

Заключительный раздел ниже далее предлагает детально обсудить предложенную Конвенцию по соуправлению и правам саами на самоопределение.

Согласно главе отделения по правам человека Совета саами Матиасу Эрен (2007 г.), предложенная Конвенция несовершенно. Эрен утверждает, что принятие Конвенции саами построит новую политическую базу для отношений между народом саами с одной стороны, и финским, норвежским и шведским народами с другой. В дополнение, проект Конвенции саами создает единственную возможность для лидеров этих народов послужить для всего мира примером добросовестной практики. Если в наше время, народы Фенноскандии смогут согласиться с такой конструктивной системой, то в других частях света за этим примером последуют коренные и некоренные народы, разделяющие одну территорию (Эрен, 2007 г.).

8.4. Заключительные выводы по ситуации в скандинавских странах

Согласно представленным выше примерам, права саами, относящиеся к местному и национальному управлению, тесно связаны с региональными и мировыми вопросами через международные конвенции и соглашения.

Конституции и национальные акты скандинавских стран защищают культуру и традиционные средства существования саами. Эти страны одобрили международные соглашения, которые содействуют защите коренных малочисленных народов. Тем не менее, традиционные земли саами и их средства существования находятся под угрозой инициатив по охране природы и такой промышленной деятельности, как лесоводство и добыча, военная деятельность и т.д.

Как сказано выше, главная задача оленеводов саами – это круглогодичный доступ к достаточным пастбищам и защите продуктивности земли от чрезмерного выпаса. Развитие современного общества поставило традиционные территории саами под давление конкурирующего землепользования (Рисет, 2001 г.).

Хотя парламентам саами дается больше полномочий и есть продвижение к взаимному партнерству в консультационных процедурах (в Норвегии), окончательные решения государство оставляет за собой, в том числе и решения вопросов по саами. Но согласно международному праву, не государство должно решать вопрос их полного самоопределения.

Согласно Сара (2006 г.), окончательной целью саами в Швеции и других странах является признание государствами прав саами на их земли. Он утверждает, что необходимо предпринять дополнительные законодательные меры для достижения этой стадии. Требования саами по самоопределению и самоуправлению определенно включают в себя права управления землей и ресурсами.

Национальные законодательства стран Фенноскандии не передают народу саами прав на землю, а предоставляют им ограниченную юридическую защиту от внешнего использования традиционных земель саами, что вступает в конфликт с интересами саами (Совет саами, 1997 г.). Тем не менее, предложенная Конвенция саами предусматривает, что парламент саами имеет право соуправления по всем традиционным территориям саами и что экологическая деятельность на землях саами должна проводиться в сотрудничестве между государствами и парламентами саами. Следует уважать и при необходимости консультироваться с поселениями саами, оленеводческими кооперативами и другими местными представителями саами. (Эрен, 2007)

Тем не менее, предложенная Конвенция саами обуславливает, что парламент саами должен иметь право соуправления всеми традиционными территориями саами, и что экологическая деятельность на территориях саами должна выполняться в сотрудничестве между государствами и парламентами саами. Следует уважать поселения саами, оленеводческие кооперативы и других местных представителей саами и при необходимости консультироваться с ними. (Эрен, 2007 г.).

Глава предложенной Конвенции о правах на землю и ресурсы саами преимущественно составлена из соответствующих статей Конвенции ILO №169 (Эрен, 2007 г.). В главе говорится, что саами:

- настолько имеют право индивидуального или коллективного владения на земельные и водные территории, которыми они традиционно пользовались, насколько права владения согласуются с международным правом
- имеют право непрерывно использовать до той же степени, до которой они это традиционно делали, земельные и водные территории, которые они сегодня делят с населением не саами

Оценка традиционного использования территории саами учитывает то, что обычно традиционная жизнедеятельность народа саами не оставляет устойчивых следов в окружающей среде (Эрен, 2007 г.). Это положение является практически важным, так как для населения саами оказалось чрезвычайно сложным выигрывать дела на внутренних судебных процессах по конкурирующим требованиям не саами на землю (см. «дело Харьедален» в разделе 8.3.3. выше).

Далее, перед извлечением природных ресурсов на территориях саами, должны проводиться переговоры с теми саами, на которых эта добыча воздействует. Если вопрос является особо важным для народа саами, переговоры должны также включать парламент саами. Тем не менее, запрещается извлечение природных ресурсов на территориях саами, значительно затрудняющее поиск средств существования для саами (Эрен, 2007 г.).

9. Заключительные выводы: соуправление и роль государства

Этот документ основной своей целью ставил определение пользы совместного подхода к ресурсному управлению. Следует заметить, что соуправление имеет своих критиков. Критика охватывает вопросы последствий участия коренных малочисленных народов в бюрократических процессах и отсутствия обеспечения ресурсов для таких органов со стороны правительства.¹⁰

Соуправление не должно рассматриваться как безотлагательное решение. Этот документ иллюстрирует, что существует целый спектр органов соуправления, а развитие эффективных отношений, являющееся частью этого процесса, требует усилий всех сторон.

Синглтон (Singleton 2000) определяет четыре «необходимых условия» для успешного соуправления:

- предпочтение должно отдаваться устойчивому развитию, относящемуся (например) к оценке ресурсов и инвестированию прибыли куда-либо еще;
- люди должны иметь способность, социальные и материальные ресурсы для разрешения разнообразия проблем коллективного действия, связанных с созданием и ведением институтов ресурсного управления;
- они должны понимать или представлять, какие действия необходимы для использования устойчивого развития;
- они должны иметь в доступе достаточную информацию для создания эффективных управленческих решений. (Синглтон, 2000 г.)

Государства играют решающую роль в сохранении успеха органов соуправления. Синглтон определяет три главных категории действий, которые «государства должны предпринять для успешного соуправления или управления по месту жительства».

В первую очередь, государство должно оказать доверие подлинному соуправлению и свое убеждение, что благосостояние общины есть важная цель ресурсного управления. В дополнение, оно должно продемонстрировать компетенцию по анализу необходимых данных, контролю над соблюдением и т.д., и готовность к сторонней проверке предписаний, основанных на полученных им данных. Наконец, регулирующая система в целом должна быть построена так, чтобы механизмы подотчетности, применимые обеими сторонами, были встроены в систему и не зависели от действий определенных менеджеров. (Синглтон, 2000 г.)

В заключение, Синглтон пишет, что «роль государства в создании и ведении систем успешного соуправления выходит далеко за пределы «получения институциональных прав» или действия в качестве третьего участника, принуждающего выполнять правила». (Синглтон, 2000 г.)

9.1. Адаптивное соуправление как интеграционный поход

Кроме поддержки со стороны органов власти, важно создавать гибкую и реагирующую систему соуправления, которая будет развивать собранную информацию, и подстраиваться под изменение обстоятельств. Это особенно важно для Арктики, где нормой является быстрое изменение окружающей среды, частично движимое изменением климата.

По этой причине, соуправлению необходимо быть адаптивным. Есть значительный массив литературы по развитию адаптивного соуправления, покоящегося на простой философии «познания через деяния». Существует ряд определений адаптивного соуправления. Ниже приводятся три определения:

- «Система долгосрочного управления, которая разрешает заинтересованным сторонам разделять ответственность управления внутри специфической системы природных ресурсов и обучаться на своих действиях»

¹⁰ Оба примера канадские. См. Грэхем Уайт (Graham White) «Культуры в коллизии: традиционное знание и евро-канадское руководство процессами по спорным землям на северных границах», «Арктика», том 59, №4 (декабрь 2006 г.), стр. 401-414. Уайт утверждает, что бюрократические институты, устанавливающие рамки, в которых работают органы соуправления, часто находятся не в ладах «с центральными убеждениями северной аборигенной культуры». См. анализ сильных и слабых сторон органов соуправления по Договору земельных претензий Нунавут, «Второй независимый обзор пяти лет выполнения Договора по земельным претензиям Нунавут: заключительный отчет», 11 мая, 2006 г. (<http://www.tunnngavik.com/english/publications.php#02>) Отчет заключает, что многие трудности исполнения системы соуправления происходят из-за действий правительства Канады, не выполняющего свои обязательства по договору земельных претензий.

- «Процесс, через который проверяются и пересматриваются институциональная система и экологическое знание в динамическом, поступательном, самостоятельно организованном процессе познания через действия»
- «Гибкие системы ресурсного соуправления, основанные на взаимодействии с общиной, специально приспособленные к специфической местности и ситуациям, а также поддерживаемые различными организациями и работающие с ними на различных уровнях» (Армитаж, 2007 г.)

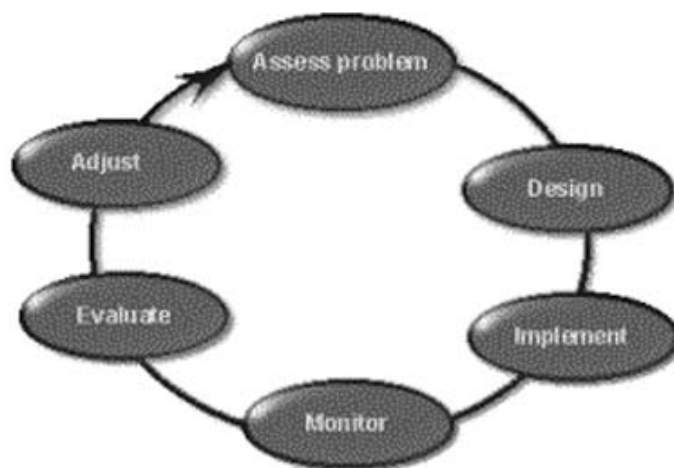
Другие авторы комментируют силу адаптивного подхода к соуправлению:

Вместо того, чтобы верить, что существующие системы управления или внедрение планированного управления будут работать, или это является наилучшим выходом из ситуации, адаптивное управление представляет себе управленческие действия и отношения как научное предположение, проект для проверки. Нужно испытать эту систему управления или внедрить ее и собрать свидетельства и данные через мониторинг и оценку, чтобы проверить допущения и измерить, насколько хорошо она работает. (Росс и др. - Ross et al 2004:2)

Адаптивное соуправление может рассматриваться как цикл из шести стадий: 1) оценка проблемы, 2) план, 3) выполнение, 4) мониторинг, 5) оценка и 6) урегулирование (См. рис.).

Рамки, сформированные этими шестью стадиями, направлены на вдумчивый, рациональный подход к управлению, поощряющий творчество, необходимое для результативного ведения дел с неопределенными и изменчивыми ситуациями. Подробности применения этих шагов, и уровень используемых действий зависят от самой задачи и творческого потенциала участников.

Рамки адаптивного соуправления



Правительство Британской Колумбии

После оценки возникает возможность усовершенствовать процесс – понимание через действие. Оценка настоящей ситуации позволяет создать план определенных действий по управлению. Затем следует выполнение и мониторинг действий. Мониторинг позволит собрать соответствующую информацию, на которой могут быть основаны дальнейшие решения и поправки в первоначальный проект. Затем цикл продолжается неопределенно. Дополнительная польза этого вида процесса, который следует за всеми вышеперечисленными установками соуправления – открытость, сотрудничество, и т.д. – в том, что он развивает способность коренных малочисленных народов и других общин принимать решения.

Адаптивное соуправление применялось в рыболовном секторе в регионе поселений инувиалиутов. Недавнее исследование показывает пользу этого подхода в рыболовецком хозяйстве региона. (Бартон и др. - Burton et al. 2007)

9.2. Заключение

В Арктике нет единой модели соуправления; скорее, системы отличаются в зависимости от истории, национальных обстоятельств, законодательства и статуса прав коренных малочисленных народов. Точнее сказать, что совершенных моделей соуправления нет, но есть ряд развивающихся процессов.

Тем не менее, согласующимся предметом является сотрудничество и партнерство. Как сказано выше, соуправление требует умения всех сторон идти на компромисс, не сдавая своих позиций. Это означает обучение через действия и ошибочный опыт. Наконец, это сближение между двумя мировоззрениями коренных малочисленных и не коренных народов. Частью этого сближения мировоззрений является процесс принятия решений, основанный на традиционной западной науке и знании коренных малочисленных народов. Соуправление также смягчает ресурсные конфликты и расширяет возможности.

В этом обзоре по соуправлению есть некоторые полезные уроки по ситуации в трех регионах России, где проводился проект соуправления. Во время региональных встреч в конце 2006 г., представители коренных малочисленных народов, правительства и промышленности ясно выразили намерение переработать федеральное и региональное законодательство и нормативные акты по природным ресурсам и улучшить отношения между компаниями и местными жителями.

Некоторые ключевые вопросы затрагивали то, что:

- концепция «мест традиционного проживания и использования земли коренных малочисленных народов» по-прежнему неясно определена в законодательстве;
- нет механизмов компенсации ущерба традиционному образу жизни и традиционным видам деятельности. В том числе оленеводству, что часто ведет к конфликту между компаниями и коренными народами и местными жителями; и
- эти конфликты не могут быть разрешены судами и местными властями из-за отсутствия законодательной базы.

Встречи в регионах показали, что все заинтересованные стороны желают видеть улучшения отношений между коренными малочисленными народами и промышленностью. Они уверены, что для улучшения ситуации нужно установить правила, регулирующие отношения на федеральном уровне.

Главная цель этого проекта состоит в демонстрации «разрешения экологических и экономических проблем, и в то же время, уважении прав коренных малочисленных народов на свою землю и их возможности сделать осознанный выбор в жизни». Через эффективное соуправление, будут возможными новые отношения между промышленностью, правительством и коренными народами, построение доверия и установление новых отношений между заинтересованными сторонами.

Этот документ обеспечивает основную информацию для процесса, который включает в себя изучение существующих структур соуправления в трех модельных регионах, включающих территории традиционного проживания и природопользования. Поскольку всесторонних правил по организации территорий традиционного проживания и природопользования нет, этот демонстрационный проект позволит обсудить их создание и управление. Он включает в себя оценку существующих законодательных и экономических механизмов, разработанных для баланса интересов коренных малочисленных народов и промышленности и рекомендации по разработке правил совместного использования этих территорий. Наконец, уроки, полученные в демонстрационных регионах должны передаваться в другие части России.

9.3. Возможные задачи для органа самоуправления в модельных регионах

Окончательный план, структура и функции органов соуправления зависят от участников проекта. Предлагаются следующие идеи для обсуждения.

Первый шаг – это проведение собраний по планированию соуправления в трех регионах для организации необходимой работы соуправления в каждом регионе. В каждом регионе, органу соуправления следует

1. Разработать список приоритетов и рабочий план (основанный на шаблоне, созданном на предварительном практическом семинаре по планированию).

2. Определить территории для нанесения на карту. Этот план должен стать документом, содержащим текст, графики, цифры и карты для установления требований и принципов краткосрочного и долгосрочного развития. Он должен включать, но не ограничиваться следующими факторами:

- границы территорий традиционного землепользования коренных малочисленных народов;
- демографическая оценка;
- база природных ресурсов и существующие системы использования природных ресурсов;
- экономические возможности и потребности;
- транспортные и коммуникационные услуги и коридоры;
- требования по энергетике, источникам и доступности;
- требования по инфраструктуре общины, включая здравоохранение, жилье, образование и другие социальные службы;
- анализ экологической обстановки, включая парки и заповедники, а также зоны обитания и расположения флоры и фауны;
- культурные факторы и приоритеты, включая защиту и сохранение археологических памятников и отдаленных поселений, и
- другие особые местные и региональные расчеты.

3. Развивать анализ специфического традиционного землепользования и этно-демографические характеристики населения в тех районах, где проводится разработка.

4. Развивать анализ влияния промышленности на окружающую среду и традиционного землепользования в модельных регионах.

5. Определить границы модельных территорий и методы зонирования, защиты и использования природных ресурсов на модельных территориях.

Соуправление – это не чудесное решение, а начало диалога. Стоящее лицом к лицу со сложностями на Аляске, в Канаде, Норвегии и других частях Арктики, и определенно в России, – оно может стать началом важного, даже трансформационного диалога. Это даст возможность обсудить много вопросов, но два из них являются фундаментальными, так как они универсальны:

«Как мы можем развивать наши ресурсы ответственно, сохраняя наше здоровье, благополучие и культуру?» и «Как мы можем сохранить наши воды, земли и традиционную деятельность, которая от них зависит?»

10. Библиография

- Abrahamson, Gunther n. d. "About the Beverly and Qamanirjuaq Caribou Herds" (Accessed at <http://www.learner.org/jnorth/www/jn95/migrations/satellite/canada.html>).
- Абрахамсон, Гюнтер «О стадах в Беверли и Каманирюак», (получено из: <http://www.learner.org/jnorth/www/jn95/migrations/satellite/canada.html>)
- AHDR (Arctic Human Development Report) 2004. Akureyri: Stefansson Arctic Institute.
- AHDR (Отчет по развитию человеческих ресурсов в Арктике), 2004 г., Арктический институт Стефанссона
- Armitage, Derek Fikret Berkes, and Nancy Doubleday, (eds) (2007) "Introduction: Moving beyond Co-Management" in Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance. UBC Press, Vancouver.
- Армитаж, Дерек под ред. Фикрет Беркес и Нэнси Даблдей, 2007 г., «Введение: двигаясь за пределы соуправления» в книге «Адаптивное соуправление: сотрудничество, обучение и многоуровневое руководство». UBC Press, Ванкувер.
- Ayles, Burton G., Robert Bell, and Andrea Hoyt. (2007) "Adaptive Fisheries Co-Management in the Western Canadian Arctic" in Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning and Multi-Level Governance. Vancouver: UBC Press
- Айлес, Бартон Г., Роберт Белл и Андреа Хойт, 2007 г. «Адаптивное соуправление рыболовецких хозяйств на западе Арктики в Канаде» в книге «Адаптивное соуправление: сотрудничество, обучение и многоуровневое руководство». Ванкувер: UBC Press
- Berkes, Fikret "Adaptive Co-Management and Complexity: Exploring the Many Faces of Co-Management" in Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance. UBC Press, Vancouver.
- Беркес, Фикрет "Адаптивное соуправление и уровень сложности: изучение разных сторон соуправления» в «Адаптивное соуправление» в «Адаптивное соуправление: сотрудничество, обучение и многоуровневое руководство». Ванкувер: UBC Press
- Beverly Qamanirjuaq Caribou Management Board <http://www.arctic-caribou.com/about.html>
- Правление Беверли Каманирюак по карибу
- Binder, Lloyd N. and Bruce Hanbidge, Aboriginal People and Resource Co-Management http://www.idrc.ca/en/ev-84417-201-1-DO_TOPIC.html
- Байндер Ллойд Н. и Брюс Хэнбридж, «Аборигенные народы и ресурсное соуправление»
- Borrini-Feyerabend, G. et al. (2000). Co-management of Natural Resources: Organising, Negotiating, Learning-by-Doing. GTZ and IUCN, Kasperek Verlag, Heidelberg, Germany, pg. 1. (available at <http://learningforsustainability.net/pubs/cmnr/cmnr.html>)
- Дж. Боррини-Фейерабенд и др., 2000 г., «Соуправление природными ресурсами: организация, ведение переговоров, обучение на опыте». МСОП, Гейдельберг, Германия (доступно на сайте: <http://learningforsustainability.net/pubs/cmnr/cmnr.html>)
- Broderstad, Else Grete (2006) Summary of "Consultations as a tool. The Finnmark Act – an example to follow?". Presentation made at the Troms Forum Conference, 6th of October 2006 <http://www.galdu.org/govat/doc/broderstad.pdf>
- Бродерстад, Елсе Грете, 2006 г., «Заключение по «Консультации как инструмент. Акт Финнмарк – пример для подражания?». Презентация, сделанная на конференции в Тромсе, 6 октября 2006 г.
- CAFF (Conservation of Arctic Flora and Fauna) 2001. Arctic Flora and Fauna: Status and Conservation. Helsinki: Edita. (Accessed at <http://arcticportal.org/arctic-council/working-groups/caff-document-library/arctic-flora-and-fauna>)
- CAFF (Программа сохранения арктической флоры и фауны), 2001 г., «Флора и фауна Арктики: статус и сохранение», Хельсинки
- Campbell, Tracey "Co-management of Aboriginal Resources" [originally published in Information North, Vol 22, no.1 (March 1996), Arctic Institute of North America.] <http://arcticcircle.uconn.edu/NatResources/comanagement.html> (accessed 8 January 2008).
- Кэмпбелл, Трейси «Соуправление аборигенными ресурсами» [впервые опубликовано в издании «Информэйшн Норт», том 22, №1 (март 1996 г., Арктический институт Северной Америки)]
- Canada. Department of Indian Affairs and Northern Development. (1993) Summary of the The Gwich'In (Dene/Mtis) Comprehensive Land Claim Agreement available at http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/info/info22_e.html.
- Канада, Отделение по делам индейцев и развитию севера, 1993 г., «Отчет по Договору земли гуичин (дене/метис)».
- Canada. Report of the Auditor General of Canada Chapter 3—Inuvialuit Final Agreement http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20071003c_e.html#ch3ex1
- Канада. Отчет главного аудитора Канады, глава 3 – «Окончательное соглашение по народу инувиялуит»
- Canada. Royal Commission on Aboriginal Peoples. (1996) Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. Minister of Supply and Services Canada. http://www.ainc-inac.gc.ca/ch/rcap/sg/sgm3_e.html

Канада. Королевская комиссия по аборигенному населению, 1996 г., «Доклад Королевской комиссии по аборигенному населению». Министр по поставкам и обслуживанию, Канада.

Carlsson, L. F. Berkes, "Co-management: concepts and methodological implications". Journal of Environmental Management 75 (2005)

Карлссон, Л.Ф. Беркес, «Соуправление: концепции и методологические предпосылки», издание Journal of Environmental Management 75, 2005 г.

Caufield, Richard A. "Political Economy of Renewable Resources in the Arctic" in The Arctic: Environment, People, Policy (Mark Nuttall and Terry V. Callaghan, eds) Overseas Publishers Association N.V., Amsterdam, Netherlands 2000

Ричард А. Кофилд, «Политическая экономия возобновляемых ресурсов в Арктике» из книги «Природа Арктики: окружающая среда, люди, политика» (под ред. Марка Нутталл и Терри В. Каллаган), Overseas Publishers Association N.V., Амстердам, Нидерланды 2000 г.

Cicin-Bain, B. and R.W. Knecht. 1991. Multiple-use ocean management in the U.S. - towards a new conceptual framework. In: Coastal Zone 91' Proceedings of the Seventh Symposium on Ocean and Coastal Management Long Beach California, USA July 8-12. American Society of Civil Engineers, New York. pp. 2568-2582

Сисин-Бейн, Б. и Р.У. Кнехт. 1991 г. «Многоцелевое управление ресурсами океана в США – на пути к новой концептуальной схеме». «Прибрежная зона 91», заседание седьмого симпозиума по океану и прибрежному хозяйствованию, Лонг Бич, Калифорния, США, 8-12 июля. Общество гражданских инженеров США, Нью-Йорк, стр. 2568-2582

Commission on Sustainable Development, Fifteenth session, 30 April-11 May 2007

Major groups' priorities for action in energy for sustainable development, industrial development, air pollution/ atmosphere and climate change E/CN.17/2007/7

Комиссия по устойчивому развитию, пятнадцатая сессия, 30 апреля-11 мая 2007 г.

«Приоритеты главных групп по действию в энергетике по устойчивому развитию, промышленному развитию, загрязнению атмосферы и изменению климата».

Craig, Donna and Jane Steel, "Governance Structures for Indigenous Australians On and Off Native Title Lands. Discussion Paper 11: Government by the Indigenous Peoples of Native Alaska". (n.d.) pg 7. <http://www.law.mq.edu.au/MUCEL/craig/ARC-DP11%20Governance%20by%20the%20indigenous.doc>

Крейг, Донна и Джейн Стил, «Правительственные структуры для коренных австралийцев внутри и вне предназначенных им земель». Обсуждение, документ 11: «Органы власти коренных народов Аляски», (без даты) стр. 7.

Fisheries Joint Management Committee http://fishfp.sasktelwebhosting.com/about_fjmc/about_the_fjmc.htm

Комитет по совместному управлению рыболовецкими хозяйствами

Follesdal, Andreas (2001) On Saami Claims to Land and Water. In Andreas Follesdal (ed.) Saami Claims to Land and Water, Special issue of International Journal of Minority and Group Rights. 2001 (8) no. 3: 103-106

Фоллесдал, Андреас, 2001 г., «По требованиям саами на землю и воду», из книги под ред. Андреаса Фоллесдала «Требования саами на землю и воду», специальный выпуск Международного журнала по правам меньшинств и групп, 2001 г. (8) № 3: 103-106

Government of British Columbia. Ministry of Forestry. Forestry Practices Branch. An Introductory Guide to Adaptive Management. Available at <http://www.for.gov.bc.ca/hfp/amhome/introgd/intro.htm>

Правительство Британской Колумбии, министерство лесоводства, отдел лесоводческой практики "Введение в адаптивное соуправление».

Government of Ontario, Ministry of Aboriginal Affairs <http://www.aboriginalaffairs.gov.on.ca/english/negotiate/about.htm>

Правительство Онтарио, министерство по делам аборигенных народов

Grainger, Sue Erin Sherry and Gail Fondahl "The John Prince Research Forest: Evolution of a co-management partnership in northern British Columbia <http://cura.unbc.ca/cm/Graingeretal2006.pdf>

Грейнджер Сью, Эрин Шерри и Гейл Фондахл, «Эволюция партнерства соуправления на севере Британской Колумбии»

Heпа, Taquik and Tom Lohman (2006) "Arctic Oil and Gas Development - A Local Regional Government Perspective" in Lessons Learned from Resource Development in Northern Alaska (Henry Huntington, ed.) Unpublished manuscript

Такулик Хепа и Том Ломан, 2006 г., «Разработка нефти и газа в Арктике – перспектива местного регионального органа власти» из книги «Опыт, вынесенный из ресурсного развития на севере Аляски», под ред. Генри Хантингтона, неопубликованная рукопись, стр. 4.

Horn, Frank (2004) National Minorities of Finland, the S mi. Written for Virtual Finland <http://virtual.finland.fi/netcomm/news/showarticle.asp?intNWSAID=26473>

Хорн, Франк (2004 г.), «Национальные меньшинства Финляндии, саами»

Huntington, Henry P. et al. "Ways of Working Together: Traditional Knowledge, Co-Management, and the Alaska Beluga Whale Committee". Alaska Beluga Whale Newsletter, Vol. 7 No. 1 July 2004.

Хантингтон Генри П. и др., «Пути совместной работы: традиционное знание, соуправление и Комитет Аляски по белухам». Бюллетень Аляски по белухам, том 7, N1 июль 2004 г.

ICC Canada, 2002. Co-management and Good Governance: A Summary of Presentations and Discussions at the Co-Management and Good Governance Workshop. Moscow, Russia, 20-21 November 2002.

Международная Торговая Палата Канады, 2002 г. «Соуправление и надлежащее государственное управление: обзор докладов и обсуждений на практическом семинаре по соуправлению и надлежащему управлению». Москва, Россия, 20-21 ноября 2002 г.

Information for Sustainable Development Team, International Institute for Sustainable Development (IISD) Selected Sources... Co-management April, 1997. <http://www.iisd.org/ic/info/Co-Management.htm>

Информация для группы по устойчивому развитию, Международный институт устойчивого развития, выборочные источники по соуправлению, апрель 1997 г.

Johansson, Olof T. (1999) Reindeer Herding and Forestry in Northern Sweden. Paper presented at the Indigenous Peoples' Workshop on the Underlying Causes of Deforestation and Forest Degradation, Quito, Ecuador, January 7-11, 1999. <http://www.oloft.com/casestudy.html>

Йоханссон, Олоф Т., 1999 г., «Оленеводство в северной Швеции», документ представлен на практическом семинаре коренных народов по предпосылкам вырубки лесов, Куито, Эквадор, 7-11 января 1999 г.

Josefsen, Eva (2003) Saami Landrights, Norwegian legislation and administration. Resource Centre for the Rights of Indigenous Peoples, Kautokeino <http://www.galdu.org/govat/doc/landrightsevajosefsen.pdf>

Йозефсен Ева, 2003 г., «Права саами на землю, законодательство и администрирование Норвегии», ресурсный центр по правам коренных народов, Каутокейно

Jystad, P.T. (2007) Delt om reindrif og nasjonalparker. Reindrifstnytt 41, 28-31.

Йистад, П.Т. 2007 г., «Delt om reindrif og nasjonalparker», журнал «Reindrifstnytt» 41, стр. 28-31.

Jystad, P.T. (2006) Vil ikke delta under nasjonalpark pning. Reindrifstnytt 40(2), 36-37.

Йистад, П.Т. 2006 г., «Vil ikke delta under nasjonalpark pning», журнал «Reindrifstnytt» 40(2), стр. 36-37.

Kendrick, Anne 2003. "The Flux of Trust: Caribou Co-Management in Northern Canada". Environments. Vol. 31-1.

Кендрик Анне, 2003 г., «Прилив доверия: соуправление по карибу в северной Канаде», «Окружающая среда», том 31-1.

Klein, David et. al, "Management and Conservation of Wildlife in a Changing Arctic Environment (Chapter 11) Arctic Climate Impact Assessment (2005) Cambridge University Press

Кляйн Дэвид и др., «Управление и сохранение живой природы в изменяющейся окружающей среде Арктики», глава 11, «Оценка влияния на арктический климат», 2005 г., Кэмбридж, University Press

Kofinas, Gary "Subsistence Hunting in a Global Economy: Contributions of Northern Wildlife Co-management to Community Economic Development" in Making Waves: A Newsletter for Community Economic Development [CED] Practitioners in Canada, vol 4, no 3 (August 1993). <http://arcticcircle.uconn.edu/NatResources/subsistglobal.html>

Гэри Кофинас, «Охота как средство существования в глобальной экономике: вклад соуправления северной дикой природой в экономическое развитие общин»,

Krasovskaya, T.M. (2000) INDIGENOUS PEOPLES OF THE RUSSIAN ARCTIC: PRESENT SITUATION AND THE TRANSITION TO SUSTAINABLE DEVELOPMENT, UNEP and State Committee of the Russian Federation on the Problems of the Development of the North.

Красовская Т.М., 2000 г., «Коренные малочисленные народы российской Арктики: ситуация в настоящем и переход к устойчивому развитию», ЮНЭП и госкомитет РФ по проблемам развития севера.

Kristiansen, Ivar (2004) Governance, Resources and Co-management. Presentation made at the 3rd NRF Open Meeting: The Resilient North – Human Responses to Global Change, Yellowknife, NWT, Canada, September 15 -18, 2004 (Hosted by the Government of the Northwest Territories, the City of Yellowknife, Aurora College, and the community of Rae Edzo, and organized by the Northern Research Forum in cooperation with the Canadian Polar Commission) http://www.nrf.is/Publications/The%20Resilient%20North/Plenary%202/3rd%20NRF_plenary%202_Kristiansen_final.pdf

Кристиансен, Ивар 2004 г., «Управление, ресурсы и соуправление», презентация сделана на 3-й открытой встрече Северного научного форума (NRF): «Приспосабливаемый север – ответ человека на глобальные изменения», Йеллоу-

найф, северо-восточные территории, Канада, 15 -18 сентября 2004 г. (при участии правительства северо-восточных территорий, г. Йеллоунайф, колледжа Аврора и общины Рэ Эдзо и организована Северным научным форумом в сотрудничестве с Полярной комиссией Канады)

Lawrence, Rebecca and Raitio, Kaisa (2006) Forestry Conflicts in Finnish S pmi: Local, National and Global Links. In Indigenous Affairs, IWGIA Newsletter, pp. 36-43 4/2006 http://arcticportal.org/uploads/YR/d1/YRd1hwl1CDc5P342g7NF2Q/Raitio_IWGIA-04_06.pdf

Лоуренс Ребекка и Райтио Кайса, 2006 г., «Лесоводческие конфликты в финской Сапми: местные, национальные и глобальные связи. Дела коренных народов», бюллетень IWGIA, стр. 36-43, №4 2006 г.

McConney Patrick, Robin Mahon, and Robert Pomeroy (2007) "Challenges facing coastal resource co-management in the Caribbean" in Adaptive Co-Management: Collaboration, Learning, and Multi-Level Governance. UBC Press, Vancouver.

Макконни Патрик, Роберт Мэон и Роберт Померой, 2007 г., «Проблемы соуправления прибрежными ресурсами на Карибских островах» в книге «Адаптивное соуправление: сотрудничество, обучение и многоуровневое руководство», UBC Press, Ванкувер

Minde, Henry and Nilsen, Ragnar (2001) Summary. Prepared for the 7th circumpolar universities co-operation conference, When distance is a challenge, Troms , Norway, august 19th - 21st, 2001. University of Troms / The circumpolar universities association http://www.arctic.uit.no/cua/forside_files/conference_program/session_5/program5.html

Минде Генри и Нильсен Рагнар 2001 г., обзор для 7-й циркумполярной конференции университетов, «Когда расстояние проблема», Тромсе, Норвегия, 19 – 21 августа, 2001 г. Университет Тромсе / Циркумполярная университетская ассоциация

Minde, Henry (2000) Saami Land Rights in Norway: A Test Case For Indigenous Peoples. In Indigenous Law Bulletin <http://www.austlii.edu.au/au/journals/ILB/2000/125.html#fn1>

Минде Генри, 2000 г., «Права саами на землю в Норвегии: испытание для коренных народов» из бюллетеня законодательных актов по коренным народам

Ministry of Labour and Social Inclusion (2006) <http://finmarksloven.no>

Министерство труда и социальной интеграции, 2006 г.

Niemczak, Peter (1994) ABORIGINAL POLITICAL REPRESENTATION: A REVIEW OF SEVERAL JURISDICTIONS. Prepared by Law and Government Division, Government of Canada, February 1994 <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/bp359-e.htm>

Ниемчак, Петер 1994 г., «Аборигенная политическая репрезентация: обзор нескольких юрисдикций», правительство Канады, февраль 1994 г.

NOU 1984 (18): Regarding Saami Rights (Om samenes rettsstilling)

«Касательно прав саами»

NOU 1993 (34): The Right to and Administration of Land and Water in Finnmark, by the Law Group (Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark)

«Право на и администрирование земли и воды в Финнмарке», юридическая группа

NOU 1997 (4): The Natural Resources of the Saami Culture (Naturgrunlaget for samisk kultur)

«Природные ресурсы культуры саами»

NOU 1997 (5): Indigenous Land Rights According to International and Foreign National Law. Background material for the Saami Rights Commission" (Urfolks landrettigheter etter folkerett og utenlandsk rett. Bakgrunnsmateriale for Samerettsutvalget)

«Права коренных народов на землю согласно международному и иностранному праву. Основополагающие материалы для Комиссии по правам саами»

NTCC [North –Troendelag County Council] (2001) Community development through sustainable resource management in peripheral areas – process and demonstration. Safeinherit-Safeguarding Our Heritage.

NTCC (Совет округа Тронделаг), 2001 г. «Развитие общин через устойчивое ресурсное управление на периферийных землях – процесс и демонстрация. Сохранение нашего наследства»

Nunavut Land Claims Agreement, Article 11 Land Use Planning <http://npc.nunavut.ca/eng/npc/article11.html>

Договор по земле Нунавут, Статья 11, «Планирование землепользования»

Nunavut Planning Commission (2000) North Baffin Regional Land Use Plan http://npc.nunavut.ca/eng/regions/northbaf/NBRLUP_ENG_SC_ALL.pdf

Плановая комиссия Нунавут (2000 г.), «План землепользования региональной земли на севере у моря Баффина»

Nunavut Tunngavik Inc. Second Independent Five Year Review of Implementation of the Nunavut Land Claims Agreement: Final Report, May 11, 2006. <http://www.tunngavik.com/english/publications.php#02>

Компания Nunavut Tunngavik Inc., «Второй независимый обзор за пять лет выполнения договора по земле Нунавут: заключительный отчет», 11 мая 2006 г.

Ojalampi, Sanna (2006) "A Natural Resource Conflict in Northern Finland – The Nellim forest conflict and local women's gendered perspective". In Sloan, Lindis (ed.) *Women and Natural Resource Management in the Rural North*. Arctic Council Sustainable Development Working Group 2004-2006, Forlaget Nora, Norfolk, Norway: pp. 156-161

Ойаламми, Санна (2006 г.) «Конфликт по природным ресурсам в северной Финляндии – конфликт по лесу Неллим и гендерная перспектива местных женщин». В изд. под ред. Слоан, Линдис «Женщины и управление природными ресурсами на сельском севере». Рабочая группа по устойчивому развитию Арктического совета Arctic, 2004-2006 г.г., Норвегия, стр. 156-161

REPORT OF THE UNITED NATIONS CONFERENCE ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT

(Rio de Janeiro, 3-14 June 1992). Annex I: RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT, Principle 22. <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

Доклад конференции ООН по окружающей среде и развитию, (Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 г.). Приложение I: Декларация Рио по окружающей среде и развитию, Положение 22.

Riseth, Jan ge (2007) *An Indigenous Perspective on National Parks and Saami Reindeer Management in Norway*. *Geographical Research* 45 (2), 177–185. <http://www.blackwell-synergy.com/doi/abs/10.1111/j.1745-5871.2007.00449.x>

Рисет, Иан Еге (2007 г.), «Перспектива коренных народов по национальным паркам и оленеводству саами в Норвегии». *Географическое исследование* 45 (2), 177–185.

Riseth, Jan ge (2001) *Saami Reindeer Management in Norway: Modernization Challenges and Conflicting Strategies*. Paper prepared for the 7th circumpolar universities co-operation conference, When distance is a challenge, Troms , Norway, august 19th - 21st, 2001. University of Troms /The circumpolar universities association. http://www.arctic.uit.no:80/cua/forside_files/conference_program/session_5/riseth_paper.html

Рисет, Иан Еге (2001 г.), «Оленеводство в Норвегии: проблемы модернизации и стратегии конфликтов». Документ подготовлен для 7-й циркумполярной университетской конференции, «Когда расстояние проблема», Тромсе, Норвегия, 19 – 21 августа, 2001 г. Университет Тромсе / Циркумполярная университетская ассоциация

Rodon, Thierry "Co-Management and Self-Determination in Nunavut" *Polar Geography* 22, 2 (1998).

Родон, Тьерри «Соуправление и самоопределение в Нунавуте», «Полярная география» 22, 2, 1998 г.

Ross, Helen, Cathy J. Robinson and Marc Hockings (2004) *Evaluation of Indigenous co-management of natural resources*, pg. 2 http://www.regionalnrm.qld.gov.au/research_sips/sips/social_economic/pdf/se03_monograph_chapter_8.pdf

Хелен Росс, Кэти Дж. Робинсон и Марк Хокинс, «Оценка соуправления коренных народов природными ресурсами»

Rusnak, Gerett (1997). *Co-Management of Natural Resources in Canada: A Review of Concepts and Case Studies*. Ottawa: International Development Research Centre. <http://idrinfo.idrc.ca/archive/corpdocs/117241/Minga-02.pdf>

Руснак, Геретт (1997 г.). «Соуправление природными ресурсами в Канаде: обзор концепций и изучение дел», Оттава: Центр исследований международного развития

Saami Parliament (2007a) *Det r statens ansvar*. Published 24th May 2007 <http://www.sametinget.se/2245>

Парламент саами (2007 г.) *Det r statens ansvar*. 24 мая 2007 г.

Saami Parliament (2007b) *Sverige f rlorade f rsta ronden*. Published 30th March 2007 <http://www.sametinget.se/1843>

Парламент саами (2007 г.) *Sverige f rlorade f rsta ronden*. 30 мая 2007 г.

Saami Parliament (Sweden) and Ministry of Agriculture (Sweden) (2005) *The Saami - an Indigenous People in Sweden* Jo 04.015, Information material February 2005 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/574/a/39705>

Парламент саами (Швеция) и министерство сельского хозяйства (Швеция), 2005 г., «Саами – коренные народы в Швеции»

Saami Council (1997) Information prepared by the Saami Council for the 5th session of the UN Economic and Social Council Commission on Human Rights, Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Working Group on Indigenous Population, 28th July – 1st August 1997 <http://www.suri.ee/doc/saamide.html>

Совет саами (1997 г.) «Информация, подготовленная Советом саами для 5-й сессии Комиссии ООН по правам человека», подкомиссия по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, рабочая группа по коренному населению, 28 июля – 1 августа 1997 г.

Sandberg, Audun (2006) *Collective Rights in a Modernizing North – on institutionalizing Saami and Local rights to land and water in Northern Norway*. Paper for the IASCP Europe Regional Meeting "Building the European Commons: From Open

Fields to Open Source". Brescia, Italy; March 23-25, 2006

Санберг, Аудун (2006 г.) «Коллективные права на современном севере – по институционализации саами и местные права на землю и воду в северной Норвегии», Италия, 23-25 марта, 2006 г.

Sara, ndde (2002) REGIONAL CHARACTERISTICS OF S PMI AND THE SAAMI PEOPLE. Presentation at the Conference: "The Regional Identity of Ethnic Groups in Europe", in collaboration with "The Land of Schleswig-Holstein, the Federal Union of European Nationalities and the European Academy

Сара, Бадде (2002 г.), «Региональные характеристики Сапми и народа саами», презентация на конференции: «Региональная идентичность этнических групп в Европе» в сотрудничестве с землей Шлезвиг-Хольштайн, Федеральным союзом европейских национальностей и Европейской Академией

Sara, Johan Mikkel (2006) Indigenous Governance of Self-Determination. The Saami model and the Saami Parliament in Norway. Presentation made at the symposium on "The Right to Self-Determination in International Law" Organised by Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO), Khmers Kampuchea-Krom Federation (KKF), Hawai'i Institute for Human Rights (HIHR), 29 September – 1 October 2006, The Hague, Netherlands <http://www.unpo.org/downloads/JohanMikkelSara.pdf>

Сара, Йохан Миккель (2006 г.), «Руководство самоопределения коренными народами. Саамская модель и парламент саами в Норвегии». Презентация, сделанная на симпозиуме «Право на самоопределение в международном праве», организованном Организацией не представленных наций и народностей (UNPO), Федерацией кхмеров Кампучии (KKF), Гавайским институтом по правам человека (HIHR), 29 сентября – 1 октября 2006 г., Гаага, Нидерланды

Second Independent Five Year Review of Implementation of the Nunavut Land Claims Agreement: Final Report, May 11, 2006. (<http://www.tunngavik.com/english/publications.php#02>)

«Второй независимый обзор за пять лет выполнения Договора по земельным претензиям Нунавут: заключительный отчет», 11 мая, 2006 г.

Singleton, Sara (2000) "Cooperation or Capture? The Paradox of Comanagment and Community Participation ni Natural Resource Management and Environmental Policy Making"

<http://oregonstate.edu/dept/iifet/2000/papers/singleton.pdf>

Сара Синглтон, 2000 г., «Сотрудничество или захват? Парадокс соуправления и участие общины в управлении природными ресурсами и экологической политике»

SOU 1999 (25) The Saami – an indigenous people in Sweden

«Саами – коренной народ в Швеции»

Tesar, Clive (2007) New Swedish Law on Saami Rights "Step in the Right Direction". Article posted on arcticpeoples.org 18th January 2007 <http://www.arcticpeoples.org/2007/01/18/new-swedish-law-on-saami-rights-step-in-the-right-direction/>

Тезар, Клайв (2007 г.) «Новый шведский закон по правам саами – шаг в нужном направлении». Статья размещена на сайте arcticpeoples.org 18 января 2007 г.

United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (13 September 2007) A/RES/61/295. <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/512/07/PDF/N0651207.pdf?OpenElement>

Декларация Организации Объединенных Наций по правам коренных народов, 13 сентября 2007 г.

United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Prevention of Discrimination and Protection of Indigenous Peoples and Minorities: Indigenous Peoples and their relationship to land. Final working paper prepared by the Special Rapporteur, Mrs. Erica-Irene A. Daes. E/CN.4/Sub.2/2001/21, 11 June 2001.

Совет ООН по экономическим и социальным вопросам, Комиссия по правам человека, подкомиссия по продвижению и защите прав человека, «Предотвращение дискриминации и защита коренных народов и меньшинств: коренные народы и их отношение к земле». Заключительный рабочий документ, подготовленный спец. докладчиком, г-жой Эрикой-Ирэн А. Даес, 11 июня 2001г.

Peter J. Usher 1991. The Beverly-Kaminuriak Caribou Management Board: An Experience in Co-Management. http://www.idrc.ca/en/ev-84415-201-1-DO_TOPIC.html

Питер Дж. Ашер, 1991г., «Правление Беверли-Каминуриак по карибу: опыт соуправления»

Piers Vitebsky 2005. Reindeer People. London: Harper Perennial.

Пирс Витебски, 2005 г., «Олени люди», Лондон: Harper Perennial

Graham White "Cultures in Collision: Traditional Knowledge and Euro-Canadian Governance Processes in Northern Land-Claim Boards" Arctic Vol. 59, No. 4 (December 2006)

Грэхем Уайт, «Культуры в коллизии: традиционное знание и евро-канадское руководство процессами по спорным

землям на северных границах», «Арктика», том 59, №4 (декабрь 2006 г.)

Ern, Mattias (2007) The Saami Convention. In Ern, Mattias; Scheinin, Martin and Henriksen, John B. (2007) The Nordic Sami Convention: International Human Rights, Self-Determination and other Central Provisions. *Gálduola – Journal of indigenous Peoples rights* no. 3/2007 <http://www.galdula.org/web/index.php?odashapmi=&bajitsladja=49&bajitvsladja=75&giella1=eng>

Эрен, Матиас (2007 г.) «Конвенция саами» из книги авторов Эрен, Матиас; Шейнин, Мартин и Хенриксен, Джон Б. (2007 г.) «Конвенция скандинавских саами: международные права человека, самоопределение и другие центральные положения». «Gálduola» - журнал по правам коренных народов №3, 2007 г.

11. ПРИЛОЖЕНИЕ

ИССЛЕДОВАНИЕ ВОПРОСА: РАЗДЕЛЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ПО БЕЛЫМ МЕДВЕДЯМ НА АЛЯСКЕ И ЧУКОТКЕ¹²

Этот пример соуправления является инициативой коренных малочисленных народов Аляски и Чукотки по контролю над разделенной популяцией медведей в Беринговом и Чукотском морях. Группы коренных и малочисленных народов по обеим сторонам Берингова пролива долго использовали этих медведей для пищи, одежды и прикладного творчества. В конце 20 века, Советский Союз запретил охоту на белого медведя и США признали подобный запрет. Тем не менее, исключение в Акте по защите морских млекопитающих США 1972 года позволяло аборигенным охотникам вести промысел белых медведей, и в 1973 г. Международное соглашение по белым медведям открыло двери новым формам соуправления с участием коренных малочисленных народов.

Народы Аляски инувиалюит и икूपиат, а также западная Канада инициировали эту систему в 1984 г. подписанием договора по контролю над белыми медведями, в котором сами охотники – вне участия правительственных структур – согласились защищать медведиц и медвежат. Этот договор побудил охотников Аляски и Чукотки сформировать Комиссию нунуук Аляски и Ассоциацию традиционных охотников на морских млекопитающих Чукотки соответственно. Эти организации взяли на себя общее изучение обитания белого медведя на Чукотке, которое включало в себя традиционное знание о местах кормежки, миграционные пути, а также информацию, используемую для разработки плана по контролю над белыми медведями, и соответствующие руководства по выполнению процедур на Чукотке.

Это сотрудничество привело к подписанию Соглашения по белым медведям между США и Россией в октябре 2000 г. Соглашение содержит несколько уникальных характеристик. Во-первых, оно создает совместную комиссию, которая устанавливает курс и ежегодные лимиты охоты. Комиссия состоит из представителей Комиссии нунуук Аляски и Ассоциации традиционных охотников на морских млекопитающих Чукотки и принимает решения на единодушной основе. Это дает коренным малочисленным народам Чукотки и Аляски практическую возможность наложить вето на любое решение, которое противоречило бы их интересам по соглашению. Вторым уникальным аспектом соглашения является то, что его выполнение разделено между двумя организациями коренных малочисленных народов. Национальные правительства налагают на эти организации ответственность за распределение разрешимых квот и определение соответствующих положений.

¹² Рабочая группа Арктического совета по развитию человеческих ресурсов (Arctic Human Development Report), стр.131-32 http://www.svs.is/AHDR/AHDR%20chapters/AHDR_chp%207.pdf

АССОЦИАЦИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА,
СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОНД РАЗВИТИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА,
СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «БАТАНИ»

**Совместное управление в Арктике:
примеры Канады, Аляски и Скандинавских стран**

М.2008. Стр. 40

подготовлено ЮНЭП/ГРИД-Арендал в рамках Демонстрационного проекта «Экологический со-менеджмент ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных народов», включенного в проект Глобального Экологического Фонда (GEF) и Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (UNEP) «Российская Федерация: Поддержка Национального плана действий по защите арктической морской среды»

Составитель: Джон Крамп
Перевод: Татьяна Николаева
Редактор: Ольга Мурашко

Корректор – Татьяна Николаева
Фото Джона Крампа. Обложка Владислава Пескова
Компьютерная верстка - Алексей Богатов
Тираж – 1000 экз.

Приложение к альманаху «МИР КОРЕННЫХ НАРОДОВ – ЖИВАЯ АРКТИКА»

Свидетельство о регистрации
ПИ № 77 – 15673 от 16 июня 2003 года
Выдано Министерством Российской Федерации
по делам печати, телерадиовещания
и средств массовых коммуникаций

© Составитель, Фонд «Батани»