

Интернет-журнал «Отходы и ресурсы» / Russian journal of resources, conservation and recycling <https://resources.today>
2017, №4, Том 4 / 2017, N4, Vol 4 <https://resources.today/issues/vol4-no4.html>

URL статьи: <https://resources.today/PDF/07RRO417.pdf>

DOI: 10.15862/07RRO417 (<http://dx.doi.org/10.15862/07RRO417>)

Ссылка для цитирования этой статьи:

Рагулина М.В. Соуправление в сфере доступа коренных народов к ресурсам жизнеобеспечения: зарубежный опыт // Интернет-журнал «Отходы и ресурсы». 2017 №4. <https://resources.today/PDF/07RRO417.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ. DOI: 10.15862/07RRO417

For citation:

Ragulina M.V. (2017). Co-management strategy in the sphere of access of indigenous peoples to life support resources: foreign experience. *Russian journal of resources, conservation and recycling*, [online] 4(4). Available at: <https://resources.today/PDF/07RRO417.pdf> (in Russian). DOI: 10.15862/07RRO417

УДК 332.05

Рагулина Милана Владимировна

ФГБУН «Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН», Россия, Иркутск
Ведущий научный сотрудник лаборатории георесурсоведения и политической географии
ФБГОУ ВО «Иркутский государственный университет»
Педагогический институт, Россия, Иркутск
Профессор кафедры «Географии, безопасности жизнедеятельности и методики»
Доктор географических наук
E-mail: milanara@yandex.ru
РИНЦ: https://elibrary.ru/author_profile.asp?id=124175

Соуправление в сфере доступа коренных народов к ресурсам жизнеобеспечения: зарубежный опыт

Аннотация. Соуправление в сфере ресурсопользования коренных малочисленных народов подразумевает сотрудничество государства, бизнеса и населения в целях координации интересов и достижения неистощительного природопользования, развития социальной среды, улучшения экологической обстановки в зонах, где сочетается деятельность промышленных компаний и промысловое хозяйство. Установка на соуправление, партнерство власти, бизнеса и этнических сообществ в отечественной литературе рассматривается как перспективный путь, работающий в направлении устранения проблем дисгармонии территориального развития, преодоления бедности, повышения занятости и снижения межнациональной конфликтности в ареалах проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Зарубежный опыт показывает, что характер трудностей, возникающий при реализации установки на соуправление, в небольшой степени зависит от региональной специфики сообществ, а имеет, преимущественно, системный характер. В то же время соуправление коренных народов, органов власти и бизнес-структур в современный период приводит к формированию плюралистической среды и способствует выработке скоординированных решений. Учет зарубежного опыта в сфере совместного управления ресурсопользованием и территориальным развитием коренных народов полезен для планирования стратегий взаимодействия бизнеса, государства, старожильческих и локальных этнических сообществ России.

Ключевые слова: соуправление; жизнеобеспечение; коренные народы; традиционное природопользование; ресурсы; этнические сообщества; местное население

Постперестроечные трансформации обернулись продолжительным и жестким кризисом для большинства коренных малочисленных народов Севера (КМНС). Произошло масштабное нарушение основных принципов функционирования систем традиционного природопользования и жизнеобеспечения, рыночные условия осложнили доступ к необходимым ресурсам в большинстве территорий проживания КМНС. Имеется множество свидетельств ухудшения экологической ситуации, экспансии промышленных компаний при недостатках в законодательной защите населения, что отражается в социальной, культурной и демографической сферах. Соуправление коренных народов, бизнеса и власти в этой ситуации рассматривается как она из перспективных стратегий развития в интересах всех участвующих субъектов. Данные положения реализуются в рамках международных проектов, в частности, в Ямало-Ненецком национальном округе и Республике Саха (Якутия), где осуществляется проект «Экологическое соуправление ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных малочисленных народов Севера». Этот проект находится в русле интересов Глобального экологического фонда и комиссии ООН по окружающей среде [1].

Под совместным управлением ресурсами понимается ситуация, когда двое или более социальных акторов гарантируют справедливое распределение функций управления относительно данной территории и находящихся на ней ресурсов в своих интересах на основе выработанных в процессе обсуждения и дискуссий общих решений [2]. Эти решения могут предусматривать ограничения ресурсопользования как в социальных, так и в экологических интересах, а могут не иметь щадящего в отношении природной среды характера. В то же время отмечается снижение потенциала концепции соуправления в нашей стране: этому препятствуют отсутствие квотированного представительства КМНС в органах законодательной власти и нет структур специализированного этнического самоуправления в местах проживания коренных народов, ведущих традиционный образ жизни [3].

Зарубежный опыт свидетельствует о том, что соуправление порождает новые конфликты, поскольку трудно скоординировать на практике разные интересы привлеченных к управлению субъектов. Создается риск маргинализации населения и увеличения вмешательства государства в дела коренных народов. Таким образом, режим совместного управления освоением ресурсов территорий проживания коренных народов из средства решения конфликтов становится способом их оживления и эскалации [2]. В отечественной практике соуправление чаще всего практикуется в редуцированном виде, как партнерство власти и бизнеса, когда коренные народы высказывают пожелания относительно ресурсной политики, но не всегда дело доходит до их реализации. Обязательность участия этнических общин индигенных народов США и Канады в управлении ресурсами закреплена юридическими актами, заключаются добровольные соглашения между общинами и добывающими компаниями [1].

Маргинализация населения при соуправлении ресурсами связана с «взятием под контроль», прежде теневых жизнеобеспечивающих практик – браконьерства, незаконного использования редких видов животных и растений, неформальных торговых связей и натурального обмена. Поэтому соуправление в ряде случаев не означает разделения сфер влияния и формирования общей стратегии природопользования, а приводит к вытеснению аборигенов из процессов распределения ресурсов, усилению вмешательства государства.

Ключевым вопросом при планировании стратегий доступа аборигенов к жизнеобеспечивающим ресурсам становится диагностика интересов всех участников данной ситуации социального взаимодействия. В результате их дивергенции формируются препятствия на пути коренных народов, мешающие им получить доступ к источникам жизнеобеспечения. При этом интересы акторов, как правило, экономические либо

протекционистские, а препятствия могут иметь не только экономический, но также юридический, социальный, культурный, политический, технологический характер.

Соглашению о соуправлении территорией или совместным использованием ресурсами как правило, за незначительными исключениями, в зарубежной практике предшествует социально-экономический и этнокультурный конфликт [2]. Происходит трансформация экономического мотива актора в культурный, политический и территориальный, при этом ключевую роль играет смысловое наполнение препятствия, сформированного более сильным участником контакта. Но причина возникших трудностей иногда интерпретируется как невозможность локального этнического сообщества выполнять функции контроля над ресурсами из-за нарушения его общинных, «исконных» институтов, поиск качеств сообществ, которые ранее сделали их способными управлять своими ресурсами [4]. Вряд ли возможен возврат прошлое, когда социальная среда сообществ коренным образом изменилась, так или иначе будучи включена в информационные и экономические сети глобализационной эпохи.

Канадская правительственная комиссия по индигенным народам более двух десятилетий назад признала повсеместность этнокультурных и этнотерриториальных конфликтных ситуаций в как катализатора разработки режимов совместного управления ресурсами. При этом острой фазе конфликта соответствует кризисный режим совместного управления ресурсами, когда государственная власть наиболее внимательно и последовательно защищает интересы аборигенного населения. Он предусматривает ряд соглашений, которые, имея временный характер, направлены на снижение напряжения и перевод ситуации в конструктивное русло. Коренные народы имеют меньшие, по сравнению с представителями добывающих компаний, возможности влияния на принятия решений: помимо неразработанности законодательных практик, технически отстают свои права на ресурсы им сложно. Этому способствуют значительные и труднопреодолимые расстояния до административных центров, где рассматриваются вопросы регулирования землепользования, отсутствие юридического опыта и квалифицированной юридической помощи, недостаточный образовательный уровень для ведения переговоров «на равных», случаи давления и запугивания [5].

Характер переговорного процесса, намерения сторон, содержательная часть соглашения, где обязательно прописываются права местного сообщества, институциональный блок принятия и реализации решений, ход их реализации, постоянство субъектов соглашения – неотъемлемые звенья соуправления, нуждаются в тщательной и беспристрастной юридической экспертизе. При соблюдении этих условий соглашение о совместном управлении не превратится в декларацию о намерениях сотрудничать, где голос аборигенного сообщества будет иметь в лучшем случае совещательный характер.

Следующий важный пункт совместного управления доступом к ресурсам состоит в раскрытии потенциала аборигенной культуры жизнеобеспечения. Вместо музеефикации и туристической коммерциализации традиционные знания и навыки получают шанс быть востребованными в практике реального природопользования [6]. Сила парадигмы соуправления – в возможности непротиворечивым и максимально аккуратным образом ввести индигенные знания, практики хозяйствования и даже одухотворения среды с научными технологиями и административными регламентами использования ресурсов. Тем не менее, в отечественной практике такие прецеденты отсутствуют, а ряд зарубежных ученых также подвергает сомнению столь идеальный вариант развития событий, поскольку традиционные индигенные знания не существуют в отрыве от их носителей и институциональных форм проявления культуры жизнеобеспечения. Следовательно, реализация в полном объеме аборигенных знаний требует восстановления институтов этнической культуры. Трансформационные процессы затронули почти все культуры Земли, которые так или иначе

контактируют с капиталистическими и посткапиталистическими обществами, поэтому возврат к утраченным формам этнопространственных взаимосвязей, включающий мифологический пласт мироотношения, невозможен. Индейское сообщество кри в Квебеке столкнулось с подобными трудностями, когда традиционная культура была «вписана» в быстро потерявшее актуальность и устаревшее соглашение с бизнес-структурами [7]. А. Кастро и Е. Нельсен формулируют ряд значимых для соуправления позитивных тенденций современности. Они констатируют высокую динамичность современных природных и социальных систем, охватывающих природопользование аборигенных культур и интересы бизнеса и власти. Развитие «плюралистической среды» по замыслу авторов, потенциально конфликтогенно. Эта конфликтогенность не несет негативного смысла, а составляет характеристику динамичной развивающейся системы [2]. Критичность отношения аборигенов Канады к органам власти «из-за плохой работы в прошлом» правительственных учреждений сопровождается усилением инициативности местного сообщества. В то же время, власти Канады стремятся передать большой объем полномочия местным общинам, происходит процесс децентрализации властных полномочий. Местные заинтересованные стороны получают стимул деятельности, ощущают большую ответственность за свою судьбу, отходят от практики социального иждивенчества. Складывается новый плюралистический климат, в котором формируются новые, устраивающие всех акторов, решения о ресурсопользовании. Время, финансовые ресурсы и социальный капитал образуют взаимосвязанную структуру, обеспечивающую успешность соуправления, которая зависит от объемов их инвестиций [8].

Вопрос об инвестициях в традиционное природопользование коренных малочисленных народов России также широко обсуждается, в то же время проблема социального капитала, как правило, рассматривается изолированно, а об инвестициях времени речь вообще не идет. Все это, по мнению канадских исследователей, должно привести к формированию жизнеспособной сетевой структуры жизнеобеспечения и ресурсопользования коренных народов, в которую бизнес и власть вносят вклад в качестве относительно равноценных акторов. Следует добавить, что в этом ключе перспективно было бы привлечение подходов временной географии не только к изучению коренных народов, но и к планированию стратегий соуправления.

Зарубежный опыт позволяет прийти к выводу о необходимости увеличения правовых возможностей как самих общин, так и непосредственно контактирующих с ними местных администраций в вопросах соуправления. Следует учесть сложность предоставления льгот по строго этническому принципу, когда на территории проживания КМНС формируется социальная среда, объединенная как общими проблемами доступа к ресурсам, трудностей повседневного жизнеобеспечения, так и лингвистическими, историко- и культурно-географическими характеристиками. Поскольку одной из ключевых характеристик соуправления становится «справедливость», разделение северного социума, исторически объединенного взаимно-брачными и хозяйственными связями и по этническому критерию в целях получения преференций одной группой само по себе конфликтогенно. В условиях России субъектом соуправления может выступать целостная социальная среда северных территорий. Локальные сообщества, включая этнические, целесообразно определять по критериям природопользования, образа жизни и культурной значимости ресурсной основы жизнеобеспечения. Помимо этого, зарубежный опыт подтверждает необходимость сильного, уверенного и ясного артикулирования целей местного сообщества. Опыт «запугивания» и «Запутывания» может быть преодолен с помощью целенаправленного повышения правовой грамотности местного населения, для чего все-таки необходимы протекционистские элементы в стратегиях местного самоуправления. Консультативная и коммуникативная деятельность становится одним из наиболее важных направлений обучения лидеров и молодежи местных сообществ, которая позволит донести «послание» северян до государства и общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чеботарев Г.Н., Гладун Е.Ф. Соуправление коренных малочисленных народов Севера арктическими территориями в период их промышленного освоения // Журнал российского права. – 2015. – № 5 (221).
2. Castro A.P., Nielsen E. Indigenous people and co-management: implications for conflict management // *Environmental Science & Policy*. – 2001. – Т. 4. – № 4. – С. 229-239.
3. Кряжков В.А. Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления // *Арктические регионы России: проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности. От родовых общин к парламенту Ямала*. – Баско, 2013. – С. 74-86.
4. McCay B., Jentoft S. Market or community failure? Critical perspectives on common property research // *Human Organization*. – 1998. – Т. 57. – № 1. – С. 21-29.
5. Buckles D.J., Rusnak G. Introduction: conflict and collaboration in natural resource management // *Cultivating peace: conflict and collaboration in natural resource management*. – IDRC, Ottawa, ON, CA, 1999.
6. Coria J., Calfucura E. Ecotourism and the development of indigenous communities: The good, the bad, and the ugly // *Ecological Economics*. – 2012. – Т. 73. – С. 47-55.
7. Алексеев В.В. Основные направления государственной политики Канады по освоению северных территорий на рубеже XX и XXI веков // *Арктика XXI век. Гуманитарные науки*. – 2014. – № 1 (2).
8. Bebbington A., Perreault T. Social capital, development, and access to resources in highland Ecuador // *Economic Geography*. – 1999. – Т. 75. – № 4. – С. 395-418.

Ragulina Milana Vladimirovna

Institute of geography SB RAS, Russia, Irkutsk
Irkutsk state university
Pedagogical institute, Russia, Irkutsk
E-mail: milanara@yandex.ru

Co-management strategy in the sphere of access of indigenous peoples to life support resources: foreign experience

Abstract. Co-management of traditional land-use of indigenous peoples is the cooperation of the local authorities, business and the population. The co-management facilitates the coordination of interests of local authorities, ethnic communities and business-structures. The co-management is used to develop the social environment and improve the environmental situation in areas where the activities of industrial companies and the indigenous land-use are combined. Establishing co-management, partnership of government, business and ethnic communities is a promising way to solve problems of territorial development and overcome poverty, reduce local conflicts in the areas of indigenous peoples. In co-management difficulties have a systemic character. They also depend on the regional characteristics of the communities. Co-management as a joint activity of indigenous peoples, authorities and business leads to the formation of a pluralistic environment and promotes the development of coordinated decisions. Foreign experience in co-management of resources and the development of indigenous peoples is useful for planning strategies of interaction between business, local authorities and local ethnic communities in Russia.

Keywords: co-management; life support; indigenous peoples; traditional land use; resources; ethnic communities; local population

REFERENCES

1. Chebotarev G.N., Gladun E.F. (2015). CoManagement by Indigenous Minorities of the North over Arctic Territories in the Period of Their Commercial Development. *Journal of Russian Law*, 5(221). (in Russian).
2. Castro A.P., Nielsen E. (2001). Indigenous people and co-management: implications for conflict management. *Environmental Science & Policy*, 4(4), pp. 229-239.
3. Kryazhkov V.A. (2013). Public authorities and northern peoples: constitutional and legal problems of relations in the sphere of co-management. *Basko*, pp. 74-86. (in Russian).
4. McCay B., Jentoft S. (1998). Market or community failure? Critical perspectives on common property research. *Human Organization*, 1(57). Pp. 21-29.
5. Buckles D.J., Rusnak G. (1999). *Introduction: conflict and collaboration in natural resource management*. IDRC, Ottawa, ON, CA.
6. Coria J., Calfucura E. (2012). Ecotourism and the development of indigenous communities: The good, the bad, and the ugly. *Ecological Economics*, 73, pp. 47-55.
7. Alekseev V.V. (2014). The main directions of Canada's public policy for the development of the northern territories at the turn of the 20th and 21st centuries. *Arctic XXI century. Humanitarian sciences*, 1(2).
8. Bebbington A., Perreault T. (1999). Social capital, development, and access to resources in highland Ecuador. *Economic geography*, 4(75), pp. 395-418.