

**Присяжный Михаил Юрьевич**

кандидат географических наук, доцент,  
заведующий кафедрой североведения,  
проректор по естественно-математическому  
направлению  
Северо-Восточного федерального университета  
имени М.К. Аммосова  
dom-hors@mail.ru

**Алексеев Виталий Владиславович**

старший преподаватель кафедры североведения  
Северо-Восточного федерального университета  
dom-hors@mail.ru

**ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ  
КАК ФАКТОР  
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ**

**Аннотация:**

*Курс российского государства на рыночный механизм функционирования экономики должен подкрепляться и/или корректироваться целесообразной государственной политикой социально-экономического развития. С учетом природно-климатических и социально-экономических особенностей территорий выстраивается соответствующая система управления природопользованием. В статье рассматривается использование канадского опыта по созданию системы транспарентности органов государственной власти для обеспечения участия общественности в социально-экономическом развитии северных территорий. Рассмотрение сценариев развития на основе выстраивания взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов с органами власти разного уровня и территориальными сообществами целесообразно соотносить с опытом успешно реализованных проектов глобального (международного), российского (межрегионального), республиканского (регионального) и местного (локального) масштаба или характера.*

**Ключевые слова:**

*система транспарентности государственного управления, участие общественности, социально-экономическое развитие северных территорий, коренные народы, договоры по земельным отношениям, аборигенное правительство и управление.*

**Prisyazhny Mikhail Yuryevich**

PhD in Geography,  
Assistant Professor,  
Head of the Northern Studies Subdepartment,  
Vice Principle for Natural Sciences and Mathematics,  
North-Eastern Federal University  
dom-hors@mail.ru

**Alekseev Vitaly Vladislavovich**

Senior Lecturer of  
the Northern Studies Subdepartment,  
North-Eastern Federal University  
dom-hors@mail.ru

**TRANSPARENCY OF  
THE NATURE MANAGEMENT  
AS A FACTOR OF  
TERRITORY DEVELOPMENT**

**Summary:**

*The Russian Federation's focus on the market mechanism of economy functioning should be supported and/or corrected by the reasonable state policy of the socioeconomic development. Taking into account environmental and socioeconomic features of the territories the proper nature management system is being built. The article deals with experience of Canada on formation of the transparency of the state authorities for providing society's participation in the socioeconomic development of the Northern territories. Development scenarios based upon the cooperation of the government and economic entities with officials of various levels and territorial communities is reasonable to correlate with successfully implemented projects of the global (international), Russian (interregional), republican (regional) and municipal (local) scale or character.*

**Keywords:**

*transparency system of state administration, public participation, social and economic development of northern territories, indigenous people, comprehensive land claim agreements, aboriginal government and management.*

Курс российского государства на рыночный механизм функционирования экономики должен подкрепляться и/или корректироваться целесообразной государственной политикой социально-экономического развития. С учетом природно-климатических и социально-экономических особенностей территорий выстраивается соответствующая система управления природопользованием. В сценариях хозяйственного освоения территории все более значимыми становятся местные интересы. При этом учет последних зависит от степени транспарентности всего комплекса отношений, возникающих в ходе реализации конкретных проектов или природопользовательских стратегий на региональном или федеральном уровне.

Реализация государственной политики по освоению и развитию северных территорий невозможна без эффективной связи с обществом, населением. Проблемы взаимодействия жите-

лей Севера и власти, коренных малочисленных народов и транснациональных корпораций, реализующих проекты в горнодобывающей промышленности, возможно решить путем создания системы эффективного диалога между всеми заинтересованными сторонами.

Действительно, участники процесса вынуждены решать целый комплекс вопросов. Это, в первую очередь, вопросы сохранения традиционного уклада жизни коренных народов, территорий традиционного природопользования и хозяйствования, которые подвергаются негативному воздействию со стороны крупных корпораций, действующих при помощи государства. В условиях Арктики, когда при освоении месторождений углеводородного сырья страдает уникальная арктическая экосистема, проблема становится глобальной, общемировой; при ее несвоевременном решении появляются глобальные конфликты, которые могут нанести ущерб социально-экономическому развитию отдельных северных регионов и стран в целом.

Для решения подобных вызовов необходима, как было уже отмечено, система эффективного диалога между участниками процесса освоения северных территорий, включающая, на наш взгляд, несколько принципиальных положений. Во-первых, необходимо наличие готовности сторон на ведение переговоров по урегулированию вопросов и конфликтов, во-вторых, должны быть заложены законодательные основы для развития системы транспарентности, или прозрачности не только государственных органов власти, но и транснациональных корпораций, осваивающих северные территории.

Конструирование базовых сценариев территориального развития будущих периодов существенно дифференцировано от места к месту. Все решения и компромиссы по ключевым вопросам развития Севера закрепляются соглашениями, «контрактами», отражающими механизм согласования интересов всех участников: федерального центра, крупных северных корпораций, регионов, муниципалитетов и общественности. Для понимания принципиальных отличий преобладающей из существующих на Российском Севере моделей и нового как качественно, так и количественно набора моделей для севера России на современном этапе и в ближайшие годы предполагается использовать не только отечественный, но и зарубежный опыт освоения.

В переговорном процессе должны принимать участие не только правительственные структуры, корпорации и муниципальные власти, представляющие жителей глубинки, но и общины коренных малочисленных народов Севера, для которых традиционное природопользование является укладом жизни. Во многих странах переговоры занимают несколько десятилетий, например, Соединенные Штаты Америки (Аляска) и Канада. Сегодня, в основном, в этих странах достигнуто взаимопонимание между всеми сторонами. В связи с этим, учитывая, что США и Канада являются федеративными государствами, изучение их опыта по решению социальных и экономических проблем при одновременном промышленном освоении северных территорий представляет большой интерес для Российской Федерации.

Авторы данной статьи остановились на изучении опыта Канады, так как вопрос решения проблем коренных народов там имеет такую же актуальность, как и в России. Многие положения системы транспарентности органов власти в части природопользования были почерпнуты из канадского опыта.

С 1 января 2010 г. действует Федеральный Закон № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который был принят 9 февраля 2009 г. Важную роль в разработке и принятии закона, внедрению механизмов обеспечения прозрачности публичной власти сыграла реализация российско-канадской программы по реформированию государственного управления.

В декабре 2000 г. в результате переговоров премьер-министра Канады Жана Кретьена и президента России Владимира Путина было достигнуто соглашение о возможности совместной работы по реформированию государственного сектора и решено усилить взаимодействие в сфере федерализма. После одобрения 1 февраля 2002 г. канадско-российского плана действий реформирование государственного управления и федеративные отношения стали сферой взаимных интересов. Был дан старт российско-канадской программе «Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации». Программа реализовывалась Государственно-правовым управлением Администрации Президента РФ совместно с Канадским агентством международного развития. Непосредственными исполнителями являлись Фонд правовых проблем федерализма местного самоуправления и Канадская школа государственной службы. Целью данной программы стало оказание методической помощи региональным властям в России в совершенствовании государственного управления и, в частности, в деятельности власти по решению социально-экономических проблем народов Севера [1].

Как известно, в состав Канады входят 10 провинций и 3 территории. Третья территория, Нунавут, что в переводе с языка коренного народа эскимосов – инуитов – означает как «наша земля», была образована 1 апреля 1999 г. в результате длительных переговоров, борьбы або-

ригенов за свои права и защиту традиционных территорий природопользования. Создание Нунавута является примером успешного достижения консенсуса в ходе переговоров, пусть и длиной в почти 30 лет, в котором приняли участие четыре стороны: Федеральное правительство Канады, Правительство Северо-Западных территорий, транснациональные корпорации и общины инуитов [2].

В 1970-х гг., в начале переговорного процесса, аборигены сталкивались с упорным нежеланием Федерального правительства Канады в Оттаве и особенно крупных горнодобывающих корпораций идти на уступки по ключевым вопросам коренных народов: максимальной защиты территорий традиционного хозяйствования и природопользования при освоении месторождений природных ресурсов, сохранения окружающей среды, решение социальных проблем, таких как безработица, алкоголизм, занятость населения.

Однако в июне 1982 г. парламент Канады принял Закон о доступе к информации, и с этого момента ситуация изменилась кардинальным образом. Граждане Канады получили возможность доступа к сведениям о деятельности правительства, в частности, к сфере, относящейся к взаимоотношениям государства с коренными малочисленными народами Севера. Интересы государства и крупнейших корпораций стали достоянием общественности.

Закон распространяется на большую часть корпораций, занятых в горнодобывающей отрасли. По закону, специальный комиссар по вопросам информации с широким спектром полномочий исследует вопросы, связанные с решениями правительственных органов относительно доступа к информации. Комиссар проводит расследование и представляет отчет руководителю организации. Кроме того, парламент получает ежегодные отчеты Комиссара по вопросам доступа к информации. Также законодательный орган получает ежегодные отчеты госорганов и корпораций относительно соблюдения ими соответствующего порядка, закрепленного законом [3].

Прозрачность власти и корпораций обеспечила дополнительные преимущества общинам инуитов в ведении переговоров с корпорациями и федеральным правительством. В результате, в середине 1980-х – начале 1990-х гг. совершается настоящий прорыв в вопросе защиты интересов аборигенов. Главное, корпорации и Оттава начинают воспринимать коренные народы в качестве равноправных партнеров. Как итог, в последние десятилетия прошлого века был заключен ряд договоров по земельным отношениям между общинами коренных народов, муниципалитетами, региональными властями и федеральным правительством.

Общины коренных народов Севера добивались своих прав через договора по земельным требованиям. Первоначально лидеры коренных народов стремились сохранить за собой традиционные районы проживания, обеспечить защиту окружающей среды. Договоры содержали такие положения, как передача в собственность аборигенов земельных участков, обязательное согласование корпорациями условий по защите природы. Другие положения, такие как компенсационные выплаты от федерального правительства организациям коренных народов, создание корпораций аборигенов, которые должны были принимать активное участие в реализации мега-проектов, обусловили комплексность договоров по земельным требованиям [4].

Первые такие договоры в 1970-х гг. были подписаны в северном Квебеке при реализации гидроэнергетического проекта в Джеймс Бей, а также при строительстве газопровода в долине Маккензи на северо-западе Канады [5].

Общий объем финансовых средств, полученных общинами через первые комплексные договоры по земельным требованиям на территории канадского Севера, превысил 5 млрд. долларов [6].

На первый взгляд, Федеральное правительство идет на явные уступки требованиям общин коренных народов. Вместе с тем Оттава преследует стратегическую цель, а именно – достижение полной лояльности и поддержки населением Севера федеральной политики по промышленному освоению путем реализации мега-проектов. Таким образом, федеральный центр и транснациональные корпорации могут разрабатывать богатейшие месторождения природных ресурсов, в большинстве своем невозобновляемых, для извлечения огромных доходов. Но при этом аборигены также успешно отстаивают свои интересы.

Комплексные земельные договоры обусловили и дальнейшие, уже политические требования коренных народов. Если представители народа дене в 1970–1980-е гг. не смогли получить широкую автономию, а именно территорию под названием Дененде, то в середине 1990-х гг. инуиты смогли добиться создания новой этнической административно-территориальной единицы коренных народов – территории Нунавут, которая приобрела почти такие же органы власти, как и другие территории Канады – Юкон и Северо-Западные территории: правительство, законодательную ассамблею.

Помимо достижения политической цели, инуиты также получили следующие выгоды, в основном, экономического характера: правособственность на территорию общей площадью

335 842 кв. км, из которых 35 257 кв. км земли содержат минеральные ресурсы; компенсации в виде финансовых средств в размере 1,1 млрд. долларов, которые выплачивались в течение 14 лет, начиная с 1993 г.; долю в доходах федерального правительства от освоения нефтяных, газовых и минеральных месторождений, располагающихся на землях территории; право пользоваться ресурсами животного и растительного мира, водными ресурсами на всей территории Нунавут. Кроме того, согласно соглашению, федеральная сторона обязалась предварительно согласовывать вопрос по реализации любых мега-проектов, которые могут принести не только выгоду коренному населению, но и иметь негативный эффект на инуитов, в частности, на окружающую среду, традиционные места природопользования [7].

В 1993 г. парламент Канады принял Акт о Нунавуте, а 1 апреля 1999 г. была официально образована территория Нунавут с собственным аборигенным правительством.

Надо отметить, что мероприятия по реализации договоров по земельным отношениям также доступны в информационном отношении, и у общественности есть возможность мониторить и контролировать исполнение договоров.

В Российской Федерации ощутимые результаты в достижении максимальной открытости публичной власти, налаживании диалога официальных структур и общественности появились только в последние годы. Это стало возможным благодаря тому, что на государственном уровне реализуется стратегическая по своему значению программа по внедрению информационной открытости органов власти, создана законодательная база для обеспечения открытости власти. Стратегия реализации программы по обеспечению открытости власти, подотчетности правительственных органов перед обществом, доступа к социально значимой информации разрабатывалась с учетом канадского опыта.

Однако остается ряд принципиальных позиций, по которым можно совершенствовать систему институтов транспарентности государственного управления. В регионах с разной степенью эффективности внедряются мероприятия на основе такого законодательства.

В частности, в Якутии 14 января 2010 г. был принят Указ Президента Республики Саха (Якутия) «О мерах по реализации Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в Республике Саха (Якутия)». К указу прилагается тщательно разработанный План мероприятий по реализации этого закона [8].

Также, 2 марта 2010 г. был принят другой, не менее важный нормативный акт – Указ Президента Республики «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Президента Республики Саха (Якутия), Вице-президента Республики Саха (Якутия), органов государственной власти и местного самоуправления Республики Саха (Якутия) в сети Интернет». К указу прилагаются следующие детально разработанные документы: Положение об официальном информационном портале Республики Саха (Якутия), Перечень информации о деятельности Президента Республики Саха (Якутия), размещаемой в сети Интернет, Перечень информации о деятельности Вице-президента Республики Саха (Якутия), размещаемой в сети Интернет, Перечень информации о деятельности Правительства Республики Саха (Якутия), размещаемой в сети Интернет, Перечень информации о деятельности органов исполнительной власти Республики Саха (Якутия), размещаемой в сети Интернет [9].

Результатом реализации данного Указа стала целенаправленная работа структур и подразделений Администрации Президента и Правительства Республики, министерств и ведомств Якутии по созданию единого информационного портала республики. В сентябре 2010 г. эта работа была завершена, и сегодня пользователи Интернет могут ознакомиться с достаточно четкой, структурированной и полной информацией о деятельности якутского правительства. Следует отметить, что до 2010 г. в сети Интернет также можно было найти информацию о деятельности государственных органов власти, но весьма скудную, а лента новостей не отличалась особой динамичностью.

Другим нормативно-правовым актом, внедряющим новый стиль государственного управления, стало распоряжение Президента Якутии «О Плана мероприятий по проведению административной реформы в Республике Саха (Якутия) на 2009–2010 годы» от 22 мая 2009 г. Утвержденный план содержал в себе перечень конкретных мероприятий по нескольким разделам, таким как, например, «противодействие коррупции», «внедрение механизмов управления по результатам», «предоставление государственных услуг на базе многофункциональных центров» [10]. Одним из результатов реализации данного распоряжения стало создание Многофункционального центра государственных и муниципальных услуг, который был открыт в апреле 2010 г. Сегодня центр успешно функционирует, предоставляя самые различные услуги: от регистрации земельных участков до выдачи различных справок и лицензий по принципу «единого окна».

Как отмечалось выше, в рамках использования канадского опыта, проводились курсы и стажировки представителей государственной власти непосредственно в Канаде.

Например, в октябре 2010 г. состоялся семинар по законотворчеству в Парламенте Республики Саха (Якутия). Приглашенные канадские эксперты провели недельные курсы по законотворчеству в области обеспечения доступа к правительственной информации, развитию принципов федерализма. Курсы посетили не только депутаты, сотрудники аппарата Государственного Собрания (Ил Тумэн), но и представители общественности, независимые адвокаты и эксперты. По мнению депутатов и работников аппарата парламента, лекции, которые сопровождались интенсивными обсуждениями, были чрезвычайно полезными и эффективными для законотворческой деятельности [11]. Подобные семинары проводились во многих российских регионах: Астрахани, Нижнем Новгороде, Ярославле и других.

Оценив результаты мер по достижению доступности власти, в частности, на региональном уровне, можно задаться вопросом: есть ли возможности для дальнейшего совершенствования механизмов по обеспечению открытости публичной власти Республики Саха (Якутия), а значит, вовлечения общественности, коренных народов в социально-экономическое развитие Якутии?

Безусловно, они есть. На наш взгляд, это, прежде всего, необходимость обеспечения доступа к информации о деятельности государственных корпораций. Этот вопрос приобретает особое значение, учитывая, что в Якутии, в рамках стратегических планов, действуют крупнейшие российские предприятия, включая госкорпорации. Например, «Газпром» приступил к освоению богатейшего Чаяндинского газового месторождения на юго-западе Якутии. Общественность интересуется деятельностью этой госкорпорации, что указывает на недостаточную открытость в обеспечении экологической безопасности проекта.

Подобные вопросы возникают и к «Транснефти», осуществляющей прокладку нефтепровода «Восточная Сибирь – Тихий Океан» протяженностью почти 1,5 тыс. км по территории Западной и Южной Якутии. Кроме того, вдоль трубопровода располагаются селения, охотничьи и промысловые районы коренных малочисленных народов Севера. Представители этих народов также могли бы получать более полную информацию о соблюдении экологической безопасности госкорпорации, чтобы в последующем отстаивать свои права и в плане получения компенсационных выплат, и в плане получения территорий традиционного природопользования в собственность.

Также в рамках дальнейшей работы по достижению максимальной открытости госорганов власти необходимо усилить роль общественности в контроле за деятельностью по обеспечению доступа к информации. Согласно федеральному закону, контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления осуществляют руководители государственных органов и органов местного самоуправления. То есть законом не устанавливается участие и роль общественности, независимых структур. На наш взгляд, в этом аспекте Парламенту Республики Саха (Якутия) можно было бы инициировать внесение изменений в федеральный закон. В частности, поправка в закон могла бы содержать введение должности уполномоченного по вопросам доступа к информации с функциями, во многом совпадающими с функциями канадского комиссара по вопросам информации.

Итак, рассмотрев основные элементы системы прозрачности государственного управления в Канаде в разрезе применимости этих элементов в деятельности государства по освоению и развитию северных территорий России, можно сделать следующие выводы.

1. Система открытости публичной власти имеет стратегическое значение для эффективного диалога между федеральным правительством, корпорациями и жителями Севера. Только подотчетная и открытая для общества власть может признать коренные малочисленные народы Севера в качестве равноправного партнера по вопросам социально-экономического развития северных районов.

2. Реализация российско-канадской программы «Содействие реформированию государственного управления в Российской Федерации» в 2003–2009 гг. сыграла значительную роль в разработке и внедрении институтов транспарентности государственного управления. Якутия также стала регионом интенсивной реализации данной программы. Но система транспарентности еще не стала играть ключевую роль для повышения уровня жизни жителей Севера, коренных народов.

3. Для обеспечения активного участия жителей Севера России в процессе социально-экономического развития необходимо обеспечить доступ общественности к информации о деятельности государственных корпораций.

Контроль со стороны государства над огромными территориями и ресурсами отличает Север от многих индустриально развитых регионов мира. Социально-экономическое развитие Якутии и других северных регионов России осложнено целым рядом негативных факторов и условий освоения. Позиционирование Якутии как территории с существенным положительным опытом

функционирования в качестве региона Севера России с наибольшим ядром коренных жителей в общей численности населения реализуется на фоне растущего интереса мира; очередного исторического витка рассмотрения Севера, в целом, на уровне общепланетарной проблематики; резкого повышения роли Севера в экономике страны; декларирования целей развития этих территорий на общероссийском уровне; вступлением в конкурентную борьбу за Арктику значительного числа новых субъектов международного права. Рассмотрение сценариев развития на основе выстраивания взаимодействия государства и хозяйствующих субъектов с органами власти разного уровня и территориальными сообществами целесообразно соотносить с опытом успешно реализованных проектов глобального (международного), российского (межрегионального), республиканского (регионального) и местного (локального) масштаба или характера.

#### **Ссылки:**

1. Федерация в Канаде и России: теория и практика / под ред. С.А. Бастанжиевой, С.В. Кабышева, И.В. Лексина. М., 2006.
2. Government of Nunavut official website. URL: <http://www.gov.nu.ca/>
3. Институты транспарентности государственного управления: канадский опыт для России / под ред. О.В. Афанасьевой и С.В. Кабышева. М., 2006.
4. Институты транспарентности государственного управления: канадский опыт для России / под ред. О.В. Афанасьевой и С.В. Кабышева. М., 2006.
5. Bone Robert M. The Canadian North: Issues and challenges. Oxford University Press, 2009.
6. Bone Robert M. The regional geography of Canada. Oxford University Press, 2000.
7. Nunavut Handbook. Nortext Multimedialnc., 1998.
8. Официальный портал Республики Саха (Якутия). URL: [www.sakha.gov.ru](http://www.sakha.gov.ru)
9. Там же.
10. Там же.
11. Официальный сайт Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия). URL: [www.iltumen.ru](http://www.iltumen.ru)

#### **References (transliterated):**

1. Federatsiya v Kanade i Rossii: teoriya i praktika / ed. by S.A. Bastanzhieva, S.V. Kabyshev, I.V. Leksina. M., 2006.
2. Government of Nunavut official website. URL: <http://www.gov.nu.ca/>
3. Instituty transparentnosti gosudarstvennogo upravleniya: kanadskiy opyt dlya Rossii / ed. by O.V. Afanas'eva and S.V. Kabyshev. M., 2006.
4. Instituty transparentnosti gosudarstvennogo upravleniya: kanadskiy opyt dlya Rossii / ed. by O.V. Afanas'eva and S.V. Kabyshev. M., 2006.
5. Bone Robert M. The Canadian North: Issues and challenges. Oxford University Press, 2009.
6. Bone Robert M. The regional geography of Canada. Oxford University Press, 2000.
7. Nunavut Handbook. Nortext Multimedialnc., 1998.
8. Ofitsial'niy portal Respubliki Sakha (Yakutiya). URL: [www.sakha.gov.ru](http://www.sakha.gov.ru)
9. Ibid.
10. Ibid.
11. Ofitsial'niy sayt Gosudarstvennogo Sobraniya (Il Tumen) Respubliki Sakha (Yakutiya). URL: [www.iltumen.ru](http://www.iltumen.ru)