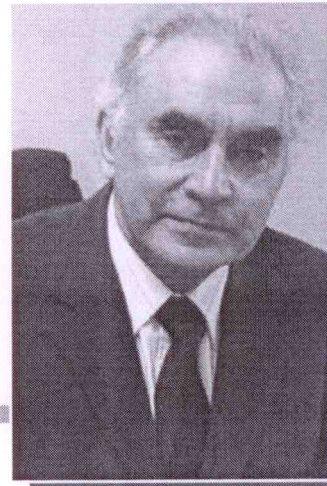


*Гровер Р.,
Член Королевского
общества
специалистов
по недвижимости
(RICS).
rgrover@brookes.ac.uk*

*Соловьев М.М.,
профессор
Национального
исследовательского
университета
Высшей школы
экономики, д.т.н.
msoloviev@hse.ru*



ОПЫТ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНО-ИМУЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ ПРИ ОСВОЕНИИ МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ СЕВЕРНЫХ ТЕРРИТОРИЙ КАНАДЫ

Ключевые слова: коренные народы,
права землепользования,
северные территории Канады

Канада, наряду с Российской Федерацией, Аляской (США) и отдельными регионами скандинавских стран, располагает наиболее масштабными в мире северными территориями, которые богаты запасами нефти, газа и других полезных ископаемых. Как правило, сырьевые ресурсы находятся в местах, удалённых от населённых пунктов и центров промышленного производства, и, соответственно, местный спрос на них ограничен. В то же время, развитие перерабатывающей промышленности в подобных регионах малоэффективно из-за инфраструктурной неподготовленности и климатически сложных условий работы и значительной удалённости от традиционных рынков потребителей производимой конечной продукции. В этой связи одной из наиболее актуальных является проблема логистики. Так, если перевозка таких высокоценных и малообъёмных материалов (например, алмазы и другие редкие металлы) не вызывает логистических затруднений, то вывоз более объёмных ресурсов (нефть и газ) требует специальной высокоразвитой инфраструктуры, трубопроводных сетей и сопряжённых с ними обслуживающих систем. Для

их строительства необходимы значительные капитальные вложения, содержание и эксплуатация также дороги и трудоёмки. К тому же, такие объекты могут негативно влиять на окружающую среду. Низкие годовые температуры и короткий вегетационный период приводят к тому, что хрупкая экология северной природы медленно восстанавливается после наносимых техногенных повреждений.

Другим важнейшим фактором, существенно затрудняющим процессы освоения ресурсов северных территорий, является структура и плотность исторически сложившегося расселения коренных малочисленных народов и их пространства жизнедеятельности. В нормативных определениях международных актов к коренному населению отнесены народы, чьи социально-культурные и экономические условия отличают их от других групп доминирующего в стране национального сообщества в виду того, что они являются потомками жителей, населявших данный регион в период его завоевания или колонизации в соответствующий период установления существующих государственных границ. При этом их этническая самоидентификация

фикация рассматривается как один из основополагающих критериев определения, какие народы следует рассматривать как коренные [1].

Существенно, что традиционная культура, образ жизни и благополучие таких народов в критической мере зависят от соблюдения сложного баланса между человеческой деятельностью и экологией окружающей среды. Их жизненное пространство – это, как правило, небольшие населённые пункты и семейные поселения. Это также и кочевья оленеводов (и других видов звероводства) с обширными территориями пастбищ с их сезонными сменами местоположения и путями миграции, рыболовные угодья, лесные территории для сбора и заготовки пищевых лесных ресурсов, лекарственных растений и др.

Нарушение экологического равновесия среды обитания коренных народов, связанное с современными процессами промышленной разработки и транспортом минеральных и других природных ресурсов, может вызвать необратимые последствия от подобных техногенных воздействий на эти этнические сообщества. Так, к результатам негативного влияния промышленной деятельности добывающих компаний на коренное население Канады исследователи относят потери ими традиционных охотничьих и сельскохозяйственных угодий, крайнюю бедность, потерю самоуважения, рост преступности, самоубийств, алкоголизма и наркомании [2].

Международные акты по защите прав, интересов и среды обитания коренного населения северных территорий

Канада как член мирового сообщества в своей северной стратегии следует международным правовым актам в решении экологических проблем и защиты прав коренного населения на промышленно осваиваемых территориях.

Так, в рамках экологической программы Организации Объединенных Наций (UNEP-2001) подсчитано, что в северных регионах в период с 1940 по 1990 г. вследствие процессов индустриализации от 15% до 20% их площади стали территориями критических антропогенных нарушений, в основном, за счёт строительства объектов инфраструктуры. А в период до 2050 г. по оценкам экспертов доля таких площадей может возрасти до половины и более [4]. Поэтому ре-

комендовано, чтобы в стратегиях и программах освоения природных ресурсов северных территорий, в обеспечивающей законодательной базе земельно-имущественных отношений и недропользования странами были предусмотрены меры по предотвращению и сбалансированному урегулированию [3]:

- возможных экологических потерь и негативных воздействий на среду жизнедеятельности местного населения,

- возрастающих объёмов добычи и экспорта ресурсов, прибылей компаний и финансовых потоков в бюджеты всех уровней.

Таким образом, ключевой здесь является комплексная проблема защиты экосистем таких территорий и прав и интересов местного населения, в том числе коренных малочисленных народов. Решение этой проблемы, соответственно, во многом связывают с развитием обеспечивающей нормативной правовой базы и разработкой механизмов вовлечения местного населения в такие процессы, как:

- согласование условий и характеристик планируемой деятельности по разведке, промышленной добыче и транспортировке ресурсов (в части защиты прав и интересов местного населения);

- планирование и контроль мероприятий по охране окружающей среды, предотвращению и локализации возникающих техногенных аварий;

- обоснование нормативов и согласование результатов расчётов по компенсации возможных ущербов.

Канада и правительства других стран, имеющих арктические территории северного полушария, в ряде совместно принятых деклараций взяли на себя обязательства по защите окружающей среды Арктики и её экосистем, а также и признали особые права и интересы коренных народов этих регионов. Их земельные имущественные права получили поддержку в международных конвенциях и декларациях. Так, Конвенция №169 Международной Организации Труда в целом признала права собственности коренных народов на земли, которые они традиционно занимают или к которым они исторически имеют доступ, включая в это понятие право на:

- участие в использовании, управлении и сохранении природных ресурсов (ст. 15);

- получение справедливой компенсации за

любой ущерб в результате использования этих земель.

Декларация Организации Объединенных Наций о правах коренных народов (UN, 2007, ст. 26) констатировала их право на сохранение окружающей среды и производительной способности земель, а также на то, что их земли не могут быть уничтожены или подвергнуты деградации.

Главным следствием признания прав и интересов коренного населения в приведенных выше международных документах стали обязательства стран в части целенаправленной законодательной и иной нормативной правовой защиты сложившейся среды обитания, культуры, традиционных направлений и способов хозяйственной деятельности подобных этнических сообществ в целом и непосредственно в конкретных местах их проживания. Вместе с тем, в настоящее время существуют различия в национальных системах защиты окружающей среды и регулировании имущественных прав, которыми пользуется коренное население. В связи с этим, в частности, возникает вопрос о том, являются ли эти различия определяющими в успешном решении названной проблемы, насколько взаимосвязаны решения в части экологического и правового регулирования, как связаны и каковы результаты этих регулирующих воздействий, реально ли улучшить сохранность окружающей среды путём расширения прав собственности коренных народов.

К настоящему времени можно констатировать, что в Канаде вместе с другими странами мирового сообщества накоплен определённый опыт в решении проблемы защиты прав и интересов коренных народов, сохранности экосистем северных территорий. В его конструктивной основе лежат различные варианты нормативного правового регулирования земельно-имущественных отношений, прав собственности коренных народов на земельные и другие природные ресурсы на территории их обитания.

Рассмотрим характерные признаки в развитии нормативного правового регулирования земельно-имущественных отношений в мировом сообществе применительно к северным территориям американского континента и населяющему их коренному населению.

Начальный период правового регулирования при освоении северных территорий Канады

Исторически английские и французские поселенцы переезжали в Канаду, привлекаемые возможностями развития прибыльной торговли мехом, древесиной, рыбой и продуктами морских млекопитающих. Британское господство над этими территориями в целом было установлено при подписании Парижского мирного договора 1763 г. Последующая Королевская Прокламация 1763 г. (далее – Прокламация) заложила основы отношений между Британской Коронай (далее – Коронай) и коренными народами при том, что многие из них в те времена были союзниками Франции. Прокламация гарантировала им права на те оставшиеся у них земли, которые к тому времени ещё не были переданы Короне. Кроме того, последующее отчуждение земель было разрешено только в пользу Короны.

Таким образом, Прокламация в определённой мере упорядочила процесс европейской экспансии, во время которой коренное население уступало свои земли путём заключения договоров (treaties), а в обмен получало прямые платежи и фиксированные земельные территории так называемых резерваций. Когда в 1867 г. Канада стала самоуправляющимся доминионом при Короне, процесс расширения земельной экспансии посредством подобных договоров продолжился. Последний договор (Treaty No.11) был заключен в 1921 г. применительно к землям Северной долины Макензи. Характерно, что в те исторические времена канадское правительство, как правило, не стремилось заключать договора для территорий, лежащих севернее 60 параллели, поскольку такие земли не считались пригодными для сельскохозяйственного производства. При этом подобная договорная практика и вытекающие из неё результаты рассматривались как излишне затратные процедуры, требующие последующих существенных расходов на администрирование и ненужное вмешательство правительства [4].

В результате на территориях Ньюфаундленда и Лабрадора, на большей части Британской Колумбии, в Северо-Восточной провинции и на островах Арктического архипелага Канады, лежащих за северными пределами 60 параллели

ли, права коренных народов на землю в тот период так и не были формализованы. Важно также отметить, что впоследствии представители коренных народов Канады утверждали, что и в заключенных договорах многие нормативные положения не исполнялись.

Хозяйственная мотивация в регулировании прав землепользования на ранних этапах освоения северных территорий

Право собственности в общем случае характеризует легитимность отношений между человеком как потенциальным субъектом права собственности и представляющим определённую ценность объектом, в частности, земельной или иной недвижимостью, имуществом, природным ресурсом. Права на землю законодательным образом устанавливаются, кто и что имеет право с ней делать, кто и какой имеет к ней доступ. Так, на северных территориях Канады исходно, начиная со времён освоения этих территорий европейцами, существовал известный избыток земли по отношению к количеству проживающего там населения. Земля, не охваченная выше упомянутыми договорами (treaties), могла быть свободно использована одним человеком или численно малым сообществом представителей коренного населения без какого-либо негативного воздействия на потенциальные возможности её использования другими подобными лицами и сообществами. То есть, для государства и его региональных управляющих структур долгое время в таких условиях не было необходимости вводить какое-либо нормирование земельных отношений.

Наступивший в социально-экономическом процессе развития страны период коммерциализации отношений и, в частности, высокодоходный пушной промысел (например, на упомянутых выше землях полуострова Лабрадор) потребовал урегулировать права землепользования, доступа к традиционным охотничьим территориям коренного населения. Частное право на землю в такой ситуации было разработано именно в связи с процессами интенсификации её хозяйственного использования и позволило нормативным образом урегулировать отношения между действующими и потенциальными участниками развивающейся хозяйственной деятельности [5].

Проблемы и направления развития системы правового регулирования землепользования

Интенсификация процессов освоения природных ресурсов показала, что конфликт интересов может возникнуть между коренным населением с их исторически сложившейся средой и традициями жизнедеятельности и компаниями, планирующими и осуществляющими промышленную разработку и транспортировку минеральных ресурсов по территории коренных народов, подрывая устои их обитания и нанося ущерб окружающей среде.

Правоприменительная практика в Канаде показала достаточную действенность системы договоров (treaties). Именно судебные решения определили, что права коренных народов на землю не были полностью ликвидированы при массовом присоединении северных земель к Короне, устанавливавшей в те годы XVIII века суверенитет над ними. Нормы прав земельной собственности коренных народов, зафиксированные в 1763 г., продолжают действовать и в настоящее время, включая важное положение о том, что земли коренных народов могут быть отчуждены путём их перевода или уступки только в пользу Короны. Характерно также, что право коренных народов на землю является коммунальным и принадлежит всем членам сообщества той территории, относительно которой заключён соответствующий договор. Так как тип использования этих земель не был однозначно определён, то в принципе они могут быть использованы для обширного перечня направлений деятельности, в том числе промышленности, торговли или досуга. Правительство должно выполнять обязательства, взятые в исторических договорах, так как они являются правовой основой факта предыдущей уступки земель. Земли резерваций, а также земли вне областей исторических договоров не являются государственной собственностью, и правительство не имеет право распоряжаться ими по своему усмотрению. Правительство может принять во владение и пользование земли, которые лежат за пределами, ранее зафиксированными в договорах, но только путём переговоров с представителями коренного населения и заключения соглашений об их уступке или сдаче в аренду.

В 1973 г. в Канаде был установлен норма-

тивный порядок проведения переговоров по урегулированию заявок о правах на земли, которые находятся за пределами, ранее зафиксированными в договорах, а также порядок рассмотрения жалоб об исполнении положений действующих договоров. Это явилось частью фундаментальной переоценки отношений между канадским правительством и коренными народами.

Нефтяной фактор и права коренного населения в регулировании земельно-имущественных отношений

Влияние изменений в подходах канадского правительства к решению вопросов собственности коренных народов можно проследить на примерах развития нефтегазового комплекса в долине Макензи, которая исходно попадала в состав территорий, охваченных упомянутыми земельными договорами, а также территории Нунавут, которая была за пределами договорного процесса. О наличии запасов нефти в долине Макензи было известно еще в конце восемнадцатого века, и незначительные объемы нефти извлекались уже с 1920 г. В 1930 г. действовало 9 скважин, а далее их количество достаточно быстро возрастало: от 100 нефтяных скважин в 50-е гг. до ~1300 скважин к началу 2000 г. Соответственно активно развивалась производственная инфраструктура сетей трубопроводов, в основном ограничиваясь прибрежными северными территориями Канады. Последующая интенсификация процессов разведки и промышленной добычи углеводородов поставило вопрос об их транспортировке на юг к провинции Альберта и далее в районы высоко развитой экономики Канады и северных штатов США. Это предполагает подготовку и реализацию крупномасштабного инвестиционного проекта «Газовый проект Макензи» (The Mackenzie Gas Project). Проект включает строительство стратегической трубопроводной системы, основой которой является «Трубопровод долины Макензи» (The Mackenzie Valley Pipeline), начинающийся от нефтегазоносных северных провинций дельты Макензи, длиной около 1200 километров и пропускной способностью в 34.3 млн кубометров природного газа в день. Также система включает 457 километровый трубопровод для последующего транс-

порта уже сжиженного газа для подключения к действующей системе нефтепроводов и подачи в районы основного промышленного потребления. Было ясно, что строительство и последующая эксплуатация трубопроводной системы может нести угрозы для экосистемы окружающей среды, природы и жизнедеятельности коренных народов, проживающих в окрестностях долины. Традиционный подход к реализации такого проекта включал бы в перечень обеспечиваемых мероприятий переселения проживающих вдоль трассы коренных народов в другие районы.

Такие переселения, проводимые в прошлом, порождали серьезные опасения относительно равноценности предоставляемых людям земель и условий проживания. По этим причинам по поручению канадского правительства в период с 1975 по 1977 г. под руководством судьи Томаса Бергера было проведено исследование, в результате которого было установлено, что подобное проектное решение, скорее всего, нанесёт серьёзный ущерб условиям жизнедеятельности коренных народов, чьи поселения расположены вдоль трубопровода. Было рекомендовано отложить строительство трубопровода до тех пор, пока претензии коренного населения не будут урегулированы. Коренным народам предоставлялась возможность сделать собственный выбор в отношении возникающих для них потенциальных выгод и издержек при строительстве и эксплуатации трубопровода [6].

В результате большинство претензий по расхождениям с нормативными положениями исторически ранее заключённых договоров (Treaties 8 & 11) были урегулированы к 2001 г. Была создана специальная коммерческая структура Mackenzie Valley Aboriginal Pipeline Corporation (Аборигенная корпорация Трубопровода долины Макензи), принадлежащая коренным народам данного региона и владеющая 33.3% долей в консорциуме по строительству трубопровода наряду с такими корпоративными лидерами нефтегазовой отрасли, как ConocoPhillips Canada (North) Limited, Shell Canada Limited and ExxonMobil Canada Properties. При этом разработчики проекта трубопровода должны были получить официальное согласие тех групп населения, которые проживают на пути следования трубопровода. Таким образом, коренные народы заметно

увеличили степень контроля над проектом, а также получили доступ к непосредственным финансовым результатам строительства трубопровода и ввода его в эксплуатацию.

Другой пример решения вопросов землепользования связан с территорией Нунавут, сформированной в 1999 году по соответствующему акту Nunavut Act - 1993. Она расположена к северу от залива Гудзон и охватывает 23% всех земель Канады. Законодательное собрание здесь избирают на основе всеобщего избирательного права и оно имеет аналогичные полномочия, как и другие провинциальные законодательные органы Канады. При этом около 85% населения на территории Нунавут составляют коренные народы - инуиты. Государственные земли (так называемые земли Короны), причём с правами как на поверхность, так и на недра, составляют в Нунавут 80% территории. Они находятся в ведении канадского правительства, а земли, принадлежащие в той или иной степени инуитам, делятся на две категории:

- земли, где инуиты имеют права как на поверхность, так и на недра. Они охватывают 2% территории Нунавут и включают 144 земельных участка (parcels). Применительно к реализации прав на недра основным хозяйствующим субъектом со стороны коренного населения выступает корпорация Nunavut Tannavik Incorporated (NTI). Любые проекты по освоению минеральных ресурсов требуют не только согласования, но и целенаправленных финансовых и иных затрат (в том числе по так называемым схемам плановых улучшений - Planning Gain) со стороны добывающих компаний. Это могут быть затраты на образование, профессиональный тренинг, защиту природы, поддержку бизнеса коренного населения и др.;

- земли, где инуиты имеют права на поверхность, а Корона (и представляющее её канадское правительство) имеет права на недра. Они включают 944 земельных участка (parcels). Но и в этом сочетании прав на земле- и недропользование, прежде чем получить разрешение на промышленную добычу полезных ископаемых, разработчики должны получить согласование от инуитов на разработку недр и заключить соглашение о доступе к их землям.

Итак, как показывает канадский опыт, за-

щита прав и интересов коренного населения, способы и механизмы его вовлечения в процессы промышленного освоения минеральных ресурсов северных территорий достаточно разнообразны. При этом во всех случаях, в той или иной мере и различными способами акценты делают на согласование условий и компенсации потенциально возможных ущербов среде обитания, традиционному образу жизни и хозяйствования коренных народов. Один из перспективных способов решения проблемы связан с обеспечением их участия непосредственно в разделе прибыли корпораций, добывающих углеводородное сырьё, строящих и эксплуатирующих системы нефте- и газопроводов. Конструктивными, в частности, для российских условий, представляются механизмы целенаправленных финансовых и иных затрат корпораций в интересах сохранения традиций и адаптации условий жизни коренного населения к современным возможностям социально-го развития общества в целом.

Литература

1. International Labour Organization Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. C169 (n.10). - Geneva. 1989.

2. York G. The Dispossessed: Life and Death in Native Canada. Toronto: McArthur & Co. 1990.

3. United Nations Environmental Program. The Arctic 2050 Scenario and Global Application: Global Methodology for Mapping Human Impacts on the Biosphere. Nairobi, Kenya. 2001.

4. Coates K. & Morrison W. Treaty Research Report Treaty No.11 (1921), Treaties and Historical research Centre, Indian and Northern Affairs Canada. 1986.

5. Demsetz H. Toward a theory of property rights. American Economic Review. Volume 57. No 2. 1967. Pp. 347-59.

6. Berger T. Northern Frontier Northern Homeland: The Report of the Mackenzie Valley Pipeline Inquiry, 2 volumes. Ottawa: Minister of Supplies and Services Canada. 1977.

Hicks J. & White G. Nunavut: Inuit Self-determination Through a Land Claim and Public Government? in Dahl J., Hicks J. & Jull P. (eds). Nunavut: Inuit Regain Control of their Lands and their Lives. International Work Group for Indigenous Affairs. - Copenhagen. 2000. Pp 30 - 115. ■