

## **АВТОНОМНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ В СЕВЕРНЫХ РЕГИОНАХ РОССИИ И КАНАДЫ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

**Г. Уилсон**

Несмотря на различия в своей истории, Канада и Россия сталкиваются со сходными проблемами в развитии их северных территорий. В частности, обе страны ищут методы вовлечения коренных народов в процессы государственного регулирования и управления. Как федеративные государства Канада и Россия обладают широким набором институциональных инструментов для решения этой задачи. Но в прошлом представительство коренных народов в федеративных системах в обеих странах было ограниченным.

### **КАНАДА И РОССИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ДАННЫЕ**

Сравнительный анализ институционального устройства Канады и России затруднен тем, что эти страны находятся в различных точках своего политического и экономического развития: Канада является сформировавшимся демократическим государством с федеративным устройством, а Россия все еще пребывает на стадии перехода от советского авторитаризма. Но ряд проблем, с которыми столкнулись оба государства, решаются ими в институциональном плане аналогично. Одной из таких проблем является освоение Севера. Обе страны имеют обширные северные территории, где в отдаленных малонаселенных районах проживает большое количество национальных меньшинств. Отдельным меньшинствам были предоставлены права территориальных автономий в рамках федеративных систем.

Как и недавно созданная территория Нунавут в Канаде, так и российские автономные округа конституционно признаны субъектами федерации и, соответственно, имеют собственные институты регионального управления и представительства на федеральном уровне. В остальной модели их государственного управления носят скорее общенародный, чем этничес-

кий, характер. В то же время эти модели предусматривают обеспечение коренным народам права голоса в проведении региональной политики и, в определенной степени, их культурную автономию.

Важной и уникальной чертой российской федеративной системы является то, что российские автономные округа имеют двойственный статус: будучи субъектами федерации, они одновременно входят в состав других субъектов федерации, т.е. оказываются «вложенными» регионами по типу «матрешки». Такое территориальное устройство России является наследием советского периода и, как считают некоторые исследователи, с момента развала Советского Союза вызывает большие трудности при решении проблем российского федерализма [1, 2].

Территория Нунавут конституционно признана и функционирует в соответствии с системой государственного управления. Но преобладание инуитов в составе населения наряду с особенностями структуры управления придает политической системе Нунавута определенный этнический оттенок. Нунавут представлен в верхней палате парламента Канады и участвует в консультациях и переговорах правительств субъектов федерации. В отличие от российских автономных округов он не является «вложенным» в состав другого субъекта и обладает меньшей степенью автономии, чем провинции Канады.

Хотя имеются примеры институционализации автономии коренных народов, в обеих странах в целом пока не удалось встроить институты самоуправления и автономии коренных народов в федеративные структуры. Другие коренные народы Канады в меньшей степени, чем инуиты Нунавута, включены в прямые межправительственные отношения при решении государственных вопросов. Точно так же некоторые коренные народы России стоят перед проблемой политической и экономической изоляции и доминирования представителей некоренного населения даже в автономных округах.

За последние годы в обеих странах были осуществлены преобразования, направленные на изменение представительства коренных и северных народов в федеративных структурах. Сравнение этих преобразований позволяет увидеть определенную степень институциональной конвергенции двух федеративных систем. В России происходит процесс объединения ряда автономных округов с другими, экономически более развитыми региональными образованиями. Первым из них был Коми-Пермяцкий АО, который по результатам референдума 2004 г. был включен в состав единого Пермского края, а в 2005 г. Эвенкийский и Таймырский (Долгано-Не-

нецкий) автономные округа вошли в состав объединенного Красноярского края. В итоге, с одной стороны, автономия бывших округов значительно урезается, поскольку они утрачивают статус самостоятельных субъектов федерации, теряют часть своей автономии и представительство в федеральных структурах. С другой стороны, им будут сохранены определенные привилегии в рамках объединенного региона, и они не станут, например, обычными районами или муниципальными образованиями в его пределах.

Регионы большей части Канадского Севера, в отличие от северных районов в России, движутся в сторону большей автономии от федерального правительства, правительств провинций и территорий. Следуя примеру Нунавута, инуиты и другие коренные народы Севера Канады делают попытки получить автономию посредством «вложенного» федерализма. Примерами являются Нунавик на севере Квебека, Нунациавут на севере Лабрадора и Инувиалуйт в провинции Северо-Западные территории. Если цель будет достигнута, эти регионы получают дополнительную возможность участия в решении большего числа политических, экономических и культурных вопросов. Но в отличие от Нунавута им придется делиться властью с правительствами провинций или территорий, на землях которых они расположены. Таким образом, эти преобразования свидетельствуют скорее не о создании новых провинций или территорий, а об изменении отношений внутри уже существующих.

По-видимому, в вопросах институционализации автономии коренных народов Севера Канада и Россия движутся в разных направлениях. Но верно и то, что происходит конвергенция их моделей в плане схожести структур взаимоотношений автономных преобразований с регионами, на территории которых они расположены. Поскольку автономия округов в России ослабляется, а автономия некоторых северных регионов Канады усиливается путем создания «вложенных» федеративных образований, перспективы сравнительного анализа таких территориальных образований значительно расширятся.

## **РЕГИОНАЛЬНЫЕ АВТОНОМИИ НА СЕВЕРЕ КАНАДЫ**

Преобразования последних лет свидетельствуют об изменении порядка представительства северных коренных народов в политической системе Канады. Создание Нунавута в 1999 г. является ярким примером таких перемен, но можно привести и ряд других, не менее значимых примеров. В декабре 2005 г. было создано автономное правительство Нунациавута. Вслед

за Нунавутом и Нунациавутом активно добиваться предоставления автономии начало коренное и некоренное население северной части Квебека и северо-западных районов Северо-Западных территорий. Эти преобразования являются результатом действия ряда факторов, среди которых расширяющееся освоение природных ресурсов Канадского Севера; растущее понимание того факта, что расширение автономии будет способствовать улучшению жизни коренных народов Севера Канады; общая тенденция деколонизации и расширения автономии коренных народов в других частях света, характерная для второй половины XX в. В последние 30 лет наблюдается значительное расширение региональной автономии в полярных районах Севера. Это началось еще в 70-е годы с подписания инуитами Соглашения о заливе Джеймс и Северном Квебеке, соглашения с инувиалуитами об освоении природных ресурсов в дельте р. Маккензи и установления ограниченного самоуправления в Гренландии. В 80-х и 90-х годах постепенно расширялась автономия инуитов Аляски, в России Чукотский автономный округ вышел из состава Магаданской области (1992 г.), в Канаде был создан Нунавут (1999 г.).

Образование Нунавика, Нунациавута и Инувиалуита является самой поздней волной в создании региональных автономий в полярных районах. Хотя системы управления этих трех регионов имеют свои политические, экономические и социальные особенности, они во многом сходны. Прежде всего, для их функционирования предусматриваются институциональные механизмы широкого участия общественности в делах управления, особенно на местном уровне. В Канаде, как и во всех демократических сообществах, соотношение этнических и гражданских принципов формирования власти является предметом споров и обсуждений. В условиях, когда коренное население представляет собой незначительное или относительное большинство либо даже меньшинство населения, для того чтобы предотвратить растворение коренного населения в преобладающем некоренном или пришлом населении, были выдвинуты этнические ограничения на право участия в управлении. В таких регионах, как Гренландия и Нунавут, где нет этой проблемы ввиду их отдаленности, инуитам удалось учредить свое правительство.

В ряде случаев принятые системы государственного управления соединяются с традиционными формами самоуправления. Например, в Нунавуте используется модель управления на основе единогласного принятия решений, тогда как в других регионах Канады преимущественно практикуется принятие решений большинством голосов. В Нунавуте и других регио-

нах проживания инуитов сделана попытка внедрить традиционные ценности инуитов в практику государственных структур. Был разработан документ «Inuit Qaujimajatuqangit», в котором изложены традиционные ценности сообщества инуитов, такие как совместное пользование угодьями, принятие решений на основе единодушного согласия, овладение знаниями и профессиональными навыками, совместная работа на общее благо, сохранность окружающей среды и обилие ресурсов [3]. Некоторые из этих принципов не противоречат западным традициям управления, в то время как другие, например «принятие решений на основе единодушного согласия», характерны только для коренных народов.

Обширная территория и малонаселенность этих регионов определяют ряд особенностей и проблем в управлении, и прежде всего в области территориальной организации управления и реализации программ. В Нунавуте с этой целью на всей территории была осуществлена децентрализация управления. По мнению Г. Уайта, децентрализация позволяет не только максимально приблизить систему управления к людям и совместить ее с традиционными для коренных сообществ формами самоуправления, но и содействовать распространению результатов деятельности правительства (содействие занятости и т.д.) на всей территории региона, а не только в столичных городах и региональных центрах [4]. Для этих регионов характерна финансовая зависимость от других правительств. В краткосрочной и среднесрочной перспективе многие из новых правительств вынуждены будут использовать управленческий персонал и административный опыт вышестоящих правительств. Но в отношении долгосрочной перспективы есть надежда, что эти административные должности будут заняты представителями коренного населения и в плане государственного управления регионы станут менее зависимыми от внешней помощи.

### **«ВЛОЖЕННЫЙ» ФЕДЕРАЛИЗМ В ПОЛЯРНЫХ РАЙОНАХ КАНАДЫ**

Идея создания отдельного территориального образования инуитов была выдвинута Ассоциацией инуитов Канады в середине 70-х годов. В 1976 г. требования инуиалуитов (инуитов западных полярных областей) предоставить им право владеть собственными землями послужили толчком к тому, что инуиты восточных полярных областей тоже предприняли попытки заключения таких соглашений, и в конечном счете это сделало возможным создание Нунавута. Примерно в то же самое время другие

сообщества инуитов Канадского Севера формировали политические союзы по борьбе за предоставление автономии и подписание соглашений о правах на земли. Два вновь появившихся региона – Нунавик и Нунациавут расположены на территориях существующих канадских провинций. В отличие от территорий, действующих на основании соглашений с федеральным правительством, у провинций статус и границы конституционно закреплены. Поэтому автономия Нунавика и Нунациавута не отменяет территориальной целостности провинций, где они расположены, что определяет форму федерализма этих регионов как «вложенный» федерализм. В середине 70-х годов Инувиалуит отделился от сообщества инуитов восточной полярной зоны Канады, но остается частью Северо-Западных территорий. При этом население Инувиалуита пытается получить автономию «вложенного» типа.

**Нунавик.** История предоставления автономии этому региону началась с переговоров и подписания в 1975 г. Соглашения о заливе Джеймс и Северном Квебеке представителями двух народов севера Квебека – инуитов и кри, правительством провинции Квебек и федеральным правительством Канады. В соответствии с этим соглашением в Нунавике, расположенном в северной части провинции Квебек и занимающем приблизительно треть ее территории, был создан ряд региональных управленческих структур и корпораций экономического развития. С середины 90-х годов представители этих региональных организаций ведут переговоры с федеральным правительством и правительством провинции по расширению автономии Нунавика. В 1999–2001 гг. была создана трехсторонняя комиссия по разработке новой структуры правительства региона.

Комиссия провела консультации с широким кругом государственных и региональных организаций Нунавика, представителями коренных сообществ и народов, проживающих за пределами Нунавика, а также с властями Канады, Квебека, Нунавута и Гренландии. Главной ее рекомендацией было предложение объединить множество существующих автономных организаций в единое правительство с расширенными полномочиями. Предполагалось, что управление регионом будет осуществляться Ассамблеей Нунавика и правительством Нунавика. Ассамблея будет состоять из 15 избираемых на местах членов (по одному от каждого сообщества), а правительство – из пяти человек, избираемых на региональных выборах. Правительство должно иметь исключительные полномочия в отношении вопросов культуры и языка инуитов и значительную долю в совместных с правительствами Канады и Квебека полномочиях по вопросам образова-

ния, здравоохранения, экологии, природопользования, экономического развития и правосудия. Очень важная рекомендация состояла в том, что освоение природных ресурсов должно осуществляться только с одобрения Ассамблеи Нунавика, и это де-факто давало ей право вето в вопросах разработки природных ресурсов.

Новому региону не предоставляется статус субъекта федерации, и он останется в составе провинции Квебек. Межправительственные отношения между регионом, провинцией и федерацией будут осуществляться посредством ряда институциональных механизмов. Регулярно будет проводиться общее совещание Нунавика с участием представителей регионального, провинциального и федерального правительств. Члены Ассамблеи Нунавика будут приглашаться на заседания Национальной Ассамблеи и органов законодательной власти Квебека. Нунавик будет иметь свое представительство в органах законодательной власти Квебека и Канады. В настоящее время регион является частью провинции, и численность его населения не обеспечивает ему такого права.

Вся система межправительственных отношений должна быть построена таким образом, чтобы они не противоречили интересам Квебека и Канады. Рекомендовано создание Форума коренных народов Севера Квебека для выработки рекомендаций региональному, провинциальному и федеральному правительствам, причем последние будут иметь статус наблюдателя в рамках Форума. Предлагается также образовать две специальные межправительственные комиссии по экологии и по охране природы, состоящие из представителей Нунавика, Квебека и Канады. Функции комиссий будут в основном совещательные, но в таких областях, как административное управление и менеджмент, они будут иметь некоторые полномочия по принятию решений. В настоящее время правительства, участвующие в переговорах, заканчивают подготовку предварительного соглашения, которое станет основой для окончательного соглашения о предоставлении автономии.

**Нунациавут.** Этот регион расположен на северном побережье Лабрадора, в провинции Ньюфаундленд и Лабрадор в восточной части Канады. 23 января 2005 г. Ассоциация инуитов Лабрадора, провинция Ньюфаундленд и Лабрадор и федеральное правительство подписали Соглашение о правах на земли, что сделало возможным реализацию модели автономного правительства региона. В декабре 2005 г. была ратифицирована новая Конституция и утверждены структуры правительства переходного периода. Модель правительства Нунациавута будет несколько отличаться от мо-

дели Нунавута, поскольку оно будет представлять 5300 чел. (инуитов и каблунагажутов – потомков от смешанных браков инуитов и европейцев), живущих как в этом регионе, так и за его пределами. Жителям Нунациавута некоренного происхождения также будет предоставлена возможность участвовать в местных политических процессах. Согласно Конституции Нунациавута право на участие в органах местного самоуправления (то, что принято называть национальным правительством в отличие от политической автономии) предоставляется инуитам Лабрадора в возрасте старше 16 лет независимо от места их проживания. Система управления Нунациавутом будет двухуровневой и будет включать в себя региональное правительство и пять правительств сообществ. Региональное правительство возглавляется избираемым президентом и Исполнительным советом. Как и в Нунавуте, политическая система Нунациавута будет основываться на принципе единогласного принятия решений.

Региональное правительство будет состоять из нескольких департаментов и Гражданской службы. Департаменты выполняют те функции нового правительства, за которые оно отвечает полностью или частично. Каждый департамент возглавляется членом Исполнительного совета и подчиняется Гражданской службе Нунациавута.

Для всех правительств национальных регионов необходимое представительство национальных кадров в административных структурах является собой проблему. В Нунавуте проблема недостатка национальных кадров решалась путем их «импорта». Этот факт отражен в Конституции Нунациавута: исполнение административных функций должно быть организовано с необходимым представительством в правительственных структурах всех групп сообщества инуитов Лабрадора.

Национальное представительство в органах власти обеспечивается не только в региональном правительстве, но и в правительствах сообществ. Каждый житель сообщества будет участвовать в выборах мэра своего сообщества, но баллотироваться на этот пост имеют право только иннуиты Лабрадора. Все мэры являются членами Ассамблеи Нунациавута, но не могут занимать посты в Исполнительном совете. Все председатели корпораций сообществ также входят в состав Ассамблеи.

Касательно межправительственных отношений Конституцией Нунациавута предусматривается, что правительство Нунациавута является высшим органом самоуправления инуитов и должно представлять интересы жителей Нунациавута в федеральных органах власти, правительствах провинций и территорий, а также в других национальных правительствах Ка-



нады. Поэтому правительство Нунациавута имеет преимущественное право подписания соглашений с другими правительствами. Но в Конституции не оговорены конкретный порядок отношений с провинцией Ньюфаундленд и Лабрадор и федеральным правительством, а также вопрос о том, будет ли регион представлен в законодательных органах этих правительств и, если будет, каким образом.

**Инувиалуит.** В отличие от Нунациавута инуиты Инувиалуита (Северо-Западные территории) подписали Соглашение о правах на земли уже в 1984 г. Соглашением об Инувиалуите были созданы Региональная корпорация, Корпорация развития и ряд правительственных комитетов, с помощью которых народ Инувиалуита сможет принимать участие в управлении разработкой природных ресурсов и защите окружающей среды на всей территории его расселения. Но это Соглашение не предусматривает систему органов регионального правительства. В 2003 г. было подписано предварительное соглашение с правительствами Канады и Северо-Западных территорий о введении самоуправления, в котором описана модель регионального правительства (в настоящее время процесс переговоров приостановлен).

Предложенная модель правительства включает в себя три уровня и основывается как на этнических принципах, так и на принципах государственного управления. На местном уровне существующие муниципальные органы должны быть заменены правительством сообщества. Правительство сообщества возглавляется избираемым Советом и старейшиной Совета. До 50% мест в Совете занимают инувиалуиты и индейцы племени гуичьин, и только они могут голосовать и баллотироваться на эти места. Остальные места отдаются всему сообществу, включая жителей некоренного происхождения [5]. Правительство сообщества имеет полномочия в таких вопросах, как выбор формы местного управления, образование и воспитание детей. В состав правительства сообщества входят также два национальных правительства: правительство инувиалуитов и правительство индейцев гуичьин. Они отвечают за внутренние дела, касающиеся культуры, самоидентификации, традиций, языка, общественных организаций, земли и природопользования. Поскольку эти правительства представляют интересы данных народов независимо от места их проживания, эта новая модель напоминает модели федерального управления сообществами, не объединенными общей территорией, например такую, как в Бельгии [6].

Самой инновационной чертой предлагаемой модели управления является передача региональному правительству законодательных и исполни-

тельных полномочий по вопросам, касающимся всего населения региона. Региональное правительство состоит из 11 представителей: восьми старейшин Совета от каждого сообщества, двух советников от национальных правительств и регионального старейшины, избираемого всем сообществом. В полномочия нового правительства входят решение вопросов культуры и языка, предоставления социальных услуг, образования и профессиональной подготовки, здравоохранения, социальной поддержки, правосудия, полиции, деятельности местных органов управления, а также ряд других вопросов, которые будут оговорены при заключении окончательного соглашения. Хотя в предварительном соглашении и признается, что для его реализации необходимо установить межправительственные отношения, их форма будет определена окончательным соглашением. В предварительном же соглашении оговорено лишь то, что стороны будут обсуждать практические способы обеспечения механизмов и процессов, способствующих существующим межправительственным отношениям и их развивающим. Утверждается, что не реже одного раза в год с момента вступления соглашения в силу будут проводиться совещания представителей правительств Гуичина, Инувиалюта, Северо-Западных территорий, Канады и района Дельта Бофорт, представляющего региональное правительство района Дельта Бофорт [7].

Приведенный обзор моделей «вложенного» федерализма на территории Севера Канады демонстрирует как общие черты институциональных форм и механизмов, так и их разнообразие. Несмотря на то что все эти модели направлены на расширение представительства коренных сообществ в системе государственного управления, в них предусматривается участие всего населения. Важно отметить, что с точки зрения институциональных структур и связей они похожи на существующие в России отношения «вложенных» регионов с другими элементами федеративной системы.

## **НОВЫЙ ОТПРАВНОЙ ПУНКТ ДЛЯ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА**

Ранее сравнительный анализ устройства «вложенных» автономных образований в России и Канаде был сопряжен с рядом трудностей, и тому были две причины. Первая заключается в том, что «вложенные» федеральные территории в этих странах различаются в отношении их конституционного и политического статуса. Несмотря на то что реально автономия округов зачастую урезана под влиянием экономических и демографичес-

ких факторов, а также в результате политического давления со стороны региона, в состав которого они входят, в настоящее время те округа, которые не были объединены с другими частями региона, остаются субъектами федерации. В отличие от этого в Канаде «вложенные» регионы не имеют особого конституционного статуса, и им вряд ли будет гарантировано представительство в федеральных структурах, таких как Сенат, или в основных межправительственных форумах, таких как Совещание премьер-министров. Даже если переговоры о предоставлении автономии или введении самоуправления заканчивались успешно (как это было в Нунациавуте) и регионы получали большую степень автономии, их территории оставались в составе провинции.

Важно также отметить, что инуиты имеют возможность существенно влиять на региональную политику, поскольку они составляют значительную долю в численности населения «вложенных» регионов Севера Канады. В отличие от этого во многих автономных округах коренные народы составляют меньшинство в общей численности населения. И несмотря на наличие институциональных механизмов, гарантирующих им представительство в системе управления, этим народам постоянно приходится вести борьбу за свое присутствие во властных структурах.

Вторая причина трудности сравнительного анализа заключается в том, что российские автономные округа в течение многих десятилетий были и остаются полноправными политическими и территориальными единицами. Канадские «вложенные» регионы, напротив, все еще не стали таковыми, по крайней мере согласно предложенным системам управления. В такой ситуации сравнительный анализ не продвигается дальше самого общего обзора различных институциональных моделей, а возможность сравнительного анализа институциональных или экономических результатов преобразований практически отсутствует.

Однако политические перемены в России и Канаде свидетельствуют о том, что намечаются перспективы проведения полноценного сравнительного анализа в будущем. Несмотря на специфику преобразований, осуществляемых в этих странах, «вложенные» регионы России и Канады становятся все более схожими. Если бывшим автономным округам удастся сохранить особый статус, то сравнение их с «вложенными» регионами Севера Канады станет проще. Более того, похоже, что возможности для сравнительного анализа будут и дальше возрастать в связи с тем, что эти «новые» региональные образования будут появляться или уже формируются приблизительно в одно и то же время.

## Литература

1. **Wilson G.N.** Abandoning the Nest: Regional Mergers and Their Impact on the Russian North // Polar Geography. – 2003. – 247.
2. Goode J. P. The Push for Regional Enlargement in Putin's Russia // Post-Soviet Affairs. – 2004. – 20/3. – 225.
3. **Department** of Human Resources, Government of Nunavut / <http://www.gov.nu.ca/Nunavut/English/departments/HR/humanresources/beliefsystem.htm>.
4. **White G.** And Now For Something Completely Northern: Institutions of Governance in the Territorial North // Journal of Canadian Studies. – 2001. – 35/4.
5. **Backgrounder:** Inuvialuit/Gwich'in Self-Government Agreement-In-Principle. Indian and Northern Affairs Canada / [http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/j-a2003/02285abk\\_e.html](http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/j-a2003/02285abk_e.html).
6. **Watts R.L.** Comparing Federal Systems. – Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.
7. **Gwich'in** and Inuvialuit Self-Government Agreement-In-Principle for the Beaufort-Delta Region. Indian and Northern Affairs Canada / [http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/beau/beauf\\_e.pdf](http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/beau/beauf_e.pdf).

© Уилсон Г., 2006

## СОГЛАСОВАНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ, КОРПОРАТИВНЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ ВОСТОЧНОГО КОРИДОРА НЕФТЕПРОВОДОВ

**В.Н. Харитонова, И.А. Вижина, О.Ф. Коцебанова, А.С. Пономарев**

*Статья подготовлена по результатам исследования, выполняемого при  
финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда  
(проект № 06-02-00268)*

Решение Правительства РФ о строительстве нефтепровода Восточная Сибирь – Тихий океан от 31 декабря 2004 г. вызвало в научных и общественных кругах широкие дискуссии, которые не утихают до настоящего времени. Предметом обсуждения являются, с одной стороны, оптимальность и экологичность трассы, размещение экспортных терминалов на Тихоокеанском побережье, а с другой – использование БАМа и Транссиба для перевозки нефти Западной и Восточной Сибири [1, 2]. Процесс выбора