

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭТНОСОВ В УГЛЕДОБЫВАЮЩИХ РАЙОНАХ (НА ПРИМЕРЕ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

А.Н. Садовой, М.В. Белозерова

На основании результатов полевых исследований поднята проблема правового закрепления этнической территории за органами сельского управления, регуляции взаимоотношений между владельцами горнодобывающих предприятий, органами власти регионального и муниципального уровней и малочисленными коренными народами.

Проблемы устойчивого развития в последнее десятилетие занимают одно из важнейших мест в разработках, посвященных вопросам глобализации. Особую актуальность они приобретают при анализе опыта разработок национальных программ устойчивого развития, механизмов их реализации. При этом, как справедливо отмечал Н.Ф. Глазовский, «...если раньше основная тяжесть решения всех проблем приходилась на государственный уровень, то ныне возрастает роль глобального и регионального (локально-го) уровней...» [1].

Как известно, устойчивое развитие предполагает выполнение следующих принципов: сохранение высокого качества окружающей среды, экономическое развитие, решение социальных проблем, обеспечение международной безопасности. Системность подхода проявляется в констатации того, что реально существуют несколько уровней природно-социальных систем, на которых государством эти принципы реализуются. Причем, если на федеральном уровне наиболее полно работают административные механизмы, то на региональном уровне при попытке комплексного решения социальных проблем должна возрасти роль органов местного самоуправления [1].

Современная административно-территориальная реформа, проявляющаяся в очередном для России выстраивании «вертикали власти», идет синхронно с непрерывным процессом перераспределения собственности. В отечественной региональной историографии эти процессы зачастую не рассматриваются во взаимосвязи. Так, при анализе реструктуризации угольной промышленности, оказывающей детерминирующее воздействие на весь комплекс социальных отношений в Кемеровской области, проблемы перераспределения собственности и взаимодействия угольных концернов с органами власти порою осознанно упускаются. И это не случайно. Очередной виток, осуществляемой государ-

ством «социальной инженерии», ориентированный на кардинальную смену всего комплекса поимущественных связей, настолько динамично стратифицирует население регионов, что возникает вопрос: насколько долго этот процесс может государство держать под контролем, не провоцируя социальных конфликтов. «Протестный электорат» этого региона уже показывал свою способность к самоорганизации в начале 1990-х гг., а ресурсная значимость региона предопределяет, что социальные конфликты в нем могут оказывать воздействие на политические процессы, протекающие на федеральном уровне. Не случайно перед органами государственной власти стоит в настоящее время достаточно острая проблема выбора политического механизма выстраивания *системы правовых взаимоотношений на региональном уровне между тремя субъектами: органами власти – частными промышленными предприятиями – населением*. Причем, системы, ориентированной именно на соответствие принципам «курса устойчивого развития».

В прикладной антропологии для корректного отслеживания (мониторинга) эффективности любого политического курса достаточно давно апробирована система индикаторов, позволяющих выйти не только на выявление его реальной, а не декларируемой, направленности, но и очертить потенциальные его последствия. В этой статье мы не случайно акцентируем внимание именно на этническом факторе решения. Во-первых, в силу его традиционности. В мировой практике именно по процессам, протекающим в среде малочисленных этносов, сохраняющих в той или иной мере традиционные системы жизнеобеспечения, организации, обычные нормы права определяют как направленность национальной политики (на всех уровнях), так и ее эффективность. В этом отношении Кемеровская область представляет идеальный объект для наблюдения. Это проявляется в высоком уровне концентрации объектов гор-

нородной промышленности, перешедшей в частную собственность; урбанизации; неблагоприятной экологической обстановке; преобладании русского населения, переводящего межэтнические конфликты в латентную форму как для власти, так и для большинства населения. Здесь же проживают и два этноса, отнесенные к категории «малочисленных народов мира»: шорцы и телеуты. За этими этносами международным сообществом признан особый правовой статус, создающий для региональных органов власти трудноразрешимую проблему. Ее суть – необходимость сохранения репутации в сфере внутренних противоречий соблюдения декларируемых на федеральном уровне прав личности (для всех граждан), права собственности (для промышленников) и особого правового статуса «малочисленных коренных народов», у которых проблема интеграции в рыночную экономику напрямую связана с проблемой потери этнической самоидентификации и выживания.

Проблема приобретает остроту. Полевые исследования последнего десятилетия выявили процессы, протекающие в среде этих этносов, крайне неблагоприятные с позиции оценки эффективности управления. Статистически обоснованы детерминирующие факторы: потеря этнической территории, сужение промысловой базы, распад семьи как института, депопуляция, снижение уровня жизни части сельского населения до уровня «абсолютной бедности» (доход менее 1\$ на члена семьи в день) [2, 3]. И здесь возникает вопрос: а на каком уровне должны приниматься политические решения и проводиться менеджмент, направленный на нейтрализацию подобных процессов, позволяющих наиболее ортодоксально настроенным национальным лидерам обвинять власть в проведении политики дискриминации (в части создания объективных социально-экономических условий для сокращения общей численности этноса).

В Кемеровской области вопрос о правовом закреплении этнической территории и правовом регулировании отношений между промышленными кругами и сформированными органами местного национального самоуправления был поставлен уже в начале 1990-х гг., но не решен вплоть до настоящего времени. Как показывает анализ уже проявившихся конфликтных ситуаций, взятый региональной властью курс на «развитие культурной автономии» органически сочетается с выстраиванием «вертикали власти»,

осуществляемой, в первую очередь, для защиты уже сформировавшейся в регионах страты «крупных собственников» [4]. То есть той группы, которая проживает за пределами области, и которая, как показала уже судебная практика, крайне не заинтересована в появлении нового субъекта права – «органов сельского национального самоуправления» на территории, богатой полезными ископаемыми.

И здесь мы сталкиваемся с основной проблемой органов сельского местного самоуправления. Той проблемой, которая в Сибири остается нерешенной вплоть с момента ее присоединения к России, провоцируя не только судебные разбирательства, но и формируя очаг долговременной межэтнической напряженности. Эта проблема земельной собственности и правового регулирования поземельных отношений в условиях, когда:

а) эти земли охватывают территории компактного проживания национальных меньшинств;

б) недра содержат полезные ископаемые;

в) территории находятся в сфере интересов населения, выживающего за счет экстенсивных форм промысловой экономики или скотоводства.

В этой ситуации, на наш взгляд, следует не только концентрировать свое внимание на существовании десятков нормативных актов, охватывающих в той или иной мере спектр политических и экономических интересов федеральных или региональных органов власти, стремящихся удержать под контролем не только *весь комплекс поземельных отношений, но реальную и потенциальную прибыль от реализации полезных ископаемых в национальных районах*. Но обратить внимание на суть проблемы, выявляемой на основе полевых материалов социальных антропологов и социологов в сибирской деревне. А она заключается в том, что по оценкам «экспертов» в области национальных проблем в рамках шорской и телеутской ассоциаций выявлено:

- у сельского населения вплоть до настоящего времени нет никакой уверенности в том, что институт как коллективной, так и индивидуальной земельной собственности, внедряемый государством, не является простой декларацией;

- «сельские администрации» не воспринимаются населением как собственно «национальное самоуправление», имеющее реальные правовые возможности повлиять

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭТНОСОВ В УГЛЕДОБЫВАЮЩИХ РАЙОНАХ (НА ПРИМЕРЕ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

на процессы изменения среды проживания и повышения качества жизни;

- деятельность природоохранных организаций не воспринимается как деятельность, направленная на поддержку и сохранение традиционного уклада жизни;

- национальные ассоциации далеко не в полной мере разделяют позицию, что на федеральном и региональном уровнях власть намерена соблюдать права малочисленных коренных народов;

- органы власти и природоохранные организации сориентированы на поддержку «наступления угледобывающих предприятий на традиционные этнические территории» и защищают интересы этих предприятий даже в случаях, когда по закону требуется «вернуть рекультивированные земли» в промышленный оборот.

Все перечисленные позиции можно уже в настоящее время рассматривать в качестве достаточно устоявшегося «общественного мнения» в среде национальных меньшинств области. Оно проходит «красной нитью» в процессе обсуждений на съездах ассоциаций и их актива, хотя и не афишируется в СМИ. Роль органов местного самоуправления, на наш взгляд, прежде всего, необходимо рассматривать в ракурсе решения земельной проблемы. Именно здесь, как показывает история советского и постсоветского периода, прослеживался чисто декларативный характер нормативных документов, начиная с «Декрета о земле» и «Основного закона о социализации земли». Согласно этим документам, земля являлась государственной собственностью, и государство через сельские советы как органы местного самоуправления, распоряжалось ею. В распоряжение же сельсоветов были переданы лишь земли сельскохозяйственного назначения [5]. Даже свои непосредственные функции – рассмотрение вопросов землевладения и землепользования – сельсоветы выполняли не в полной мере.

Данная ситуация была характерна и для мест компактного проживания коренных малочисленных народов. Например, на территории Горной Шории сельские советы, как органы местного самоуправления, ограничивались утверждением постановлений земельных обществ. Сельсоветы не принимали активного участия в коллективизации сельского хозяйства и, соответственно, в определении их землепользования, в мероприятиях по селению хуторов и хуторских хозяйств колхозников и единоличников в населенные

пункты [4, 6]. Таким образом, роль местных органов самоуправления в решении земельных вопросов *на практике не проявлялась*. Это было вызвано, прежде всего, той системой командно-административного управления, которая складывалась в СССР. Все проблемы, касающиеся развития сельского хозяйства, организации, реорганизации и ликвидации колхозов решались на уровне вертикальной власти, прежде всего партийными органами.

Ликвидация в 60-е гг. XX в. колхозов с их государственными актами передачи в «вечное пользование» земель, организация кооперативов не привели к расширению возможности шорских сельских советов взять на себя право принятия оперативных решений в вопросах землепользования промысловых участков. Все права регуляции земельных отношений ограничивались деятельностью сенокосной комиссии (распределение участков по семьям) и согласования отвода земель под развертывающие свою деятельность угольные разрезы.

Эта практика продолжала действовать в 80–90-е гг. XX в. – в период «перестройки» и становления российской государственности. И наиболее ярко проявилась в середине 80-х гг. при разработке концепции «национального сельсовета» в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Кемеровской области – телеутов и шорцев. Так, при определении правового статуса «национального сельсовета» предусматривалось только расширение «...представительства коренного населения в соответствующем Совете народных депутатов и вышестоящем органе государственной власти административной области» [4, 7]. Речи о развитии горизонтали местного самоуправления, о возможности его участия в решении земельных вопросов не ставилось.

Эта традиция была перенесена и в Действующий Закон Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области», принятый Законодательным Собранием Кемеровской области 25.09. 1997 г. за № 112. В нем зафиксировано, что «органы местного самоуправления могут наделяться для осуществления своих полномочий государственными землями...». Земли общего пользования, в том числе парки, лесопарки, водоемы, заповедники, национальные парки и др. не подлежат отчуждению, иные природные ресурсы (горные отводы, водоемы, леса и др.), «...находящиеся в границах территории муниципального образования, могут на-

ходиться в государственной, федеральной областной и муниципальной собственности...». Статьи 25 и 26 вышеназванного закона предоставляют право органам местного самоуправления осуществлять хозяйственную деятельность – создавать предприятия и организации, способствовать развитию предпринимательской деятельности и т. п. [8]. Однако никаких существенных правовых механизмов в праве распоряжения земельными участками у сельских администраций так и не появилось.

Другой не менее острой проблемой, решение которой позволило бы превратить сельские администрации в национальные органы власти и действительно укрепить «горизонталь» местного самоуправления, является формирование местного бюджета и налоговой базы. Эта проблема напрямую связана с предыдущей.

В советское время сельские советы аккуратно собирали налоги с населения, которые поступали в Центр. И только в 1991 г. Кемеровский областной Совет народных депутатов принял «Временное положение о национальном поселке, сельсовете (аймаке) в Кемеровской области», предусматривающее отчисление части налогов, собираемых с предприятий, находящихся на территории национальных сельсоветов, в их бюджет для развития инфраструктуры и выполнения программ национально-культурного развития. Пойти на риск реализации декларируемого региональной властью права при отсутствии нормативных актов на отвод под сельские советы земли решились далеко не все председатели советов. В результате лишь Чувашинский сельсовет (Новокузнецкий район, впоследствии – МО «г. Мыски» Кемеровской области) рискнул стать своеобразной «экспериментальной площадкой» [9]. Его руководство стало реально отрабатывать «модели взаимоотношений с промышленными предприятиями», расположенными на территории сельсовета (угольный разрез «Сибиргинский», шахтоучасток «Урегол»), направив в свой бюджет (а не районный) земельный налог. Эксперимент можно считать удачным, если рассматривать процессы улучшения качества жизни населения. В течение 1992-1997 гг. именно органам местного самоуправления удалось решить ряд накопившихся и не решаемых в сельской местности проблем: отсыпать дороги к отдаленным поселкам, построить линию электропередачи, осуществить ремонт мостов, школы, клуба [4].

В условиях, когда органы местного сельского самоуправления de-facto снимали арендные платежи с земель, de-jure же земли находились в собственности федерального центра (леса 1 категории), а объединенными усилиями шорской национальной ассоциации и сельской администрации была предпринята попытка «правового закрепления» этнической территории за шорцами на региональном уровне.

В 1992 г. Чувашинский сельсовет Решением № 7 от 28.02. 1992 г. Малого Совета Кемеровского областного Совета народных депутатов был отнесен к категории национальных советов в составе Новокузнецкого района. За сельсоветом была «закреплена» территория (площадь составила 158371 га – леса I и II категории) на основе согласования с Новокузнецким районным советом народных депутатов, Комитетом по земельной реформе Новокузнецкого района, Мысковским городским Советом народных депутатов. Отметим, что «закрепленные земли» как входили, так и входят до настоящего времени в Мысковский лесхоз, руководство которого фактически отстранилось от процесса «правового закрепления» за национальным сельским советом федеральных земель, как и от попыток принудить частных собственников разреза «Сибиргинский» провести рекультивацию и вернуть изъятые на время из лесного фонда под добычу угля земельные участки [4]. С 1992 г. поселковая и традиционная промысловая территории стали рассматриваться руководством сельсовета в качестве *подконтрольной этнической территории*, за использование которых на правах аренды и субаренды *производственные объединения обязаны платить земельный налог в бюджет сельсовета*. В общественном сознании шорцев устойчиво сложилось представление, что земли, занимаемые в настоящее время разрезами, являются своеобразной этнической земельной собственностью, за которую временные пользователи (частные разрезы) должны платить. Тот факт, что это мнение явно расходится с законами, никакой существенной роли в сохраняющейся «системе норм обычного права» при регуляции земельных отношений в процессе проведения промыслов или распределения сенокосных участков не играет.

С 1999 г. Чувашинский национальный сельсовет с территорией, «выделенной» ему в 1992 г., на основании Закона Кемеровской области № 11-ОЗ «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ЭТНОСОВ В УГЛЕДОБЫВАЮЩИХ РАЙОНАХ (НА ПРИМЕРЕ КЕМЕРОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

реорганизации» (ст.6, п.11) был переведен в прямое подчинение администрации г. Мыски. Именно мысковская администрация с этого момента декларировала свое желание выступать в качестве гаранта сохранения и «элементов национального самоуправления», и этнической территории «мысковской» группы шорцев, и стала выступать за поступление налогов на землю и недр уже в городской бюджет г. Мыски.

Использованию «национальной карты» способствовало как региональное, так и федеральное законодательство. Речь идет о законе Кемеровской области «О правовом статусе коренных малочисленных народов в Кемеровской области» [10] и федеральном законе «О гарантиях прав малочисленных народов Российской Федерации» (30.04.1999 г.). Был использован момент, когда при декларации особого статуса малочисленных народов законодательство обошло вопрос о «правовом закреплении» за органами сельского управления собственно этнической территории. В результате налоги с *федеральных земель*, выведенных из лесного фонда и переданных частным предприятиям, сразу стали предметом спора между районными администрациями (Новокузнецкой и Мысковской). Это существенно ослабило позицию «национального совета», хотя и накопившего опыт использования этих средств для развития своей инфраструктуры, но не имеющего никаких правовых оснований воздействия на муниципальную администрацию г. Мыски. Об этом красноречиво свидетельствуют следующий факт. В 2000 г. было принято решение, согласно которому 35439000 рублей платежей (за земли, закрепленные за Чувашинским национальным сельсоветом), ранее поступивших в бюджет г. Мыски, должны быть перечислены в бюджет г. Новокузнецка [10]. Хотя ранее решением суда от 30.06.2000 г. в иске администрации Новокузнецкого района к администрации Мысковского района было отказано [4].

О том, что в попытке правового закрепления своей этнической территории национальные общественные объединения шорцев уже вышли на международный уровень достаточно ярко свидетельствуют последствия социальных конфликтов, теряющих латентную форму. В 2004 г. в рамках этого же района произошло столкновение экономических интересов двух крупных собственников: «Магнитогорского металлургического комбината», представленного руководством шахты «Урегольский», и стальной группы «Мечел»,

представленной руководством угольного концерна «Южный Кузбасс». Суть конфликта заключалась в стремлении ООО ММК войти в круг угледобывающих предприятий региона, а его конкурента – в сохранении монопольного положения в районе. В силу того, что угольные запасы находятся на этнической территории Чувашинской сельской администрации, была активно использована национальная карта, проявившаяся, с одной стороны, в предложении принять участие в проведении ряда социальных программ (ММК), ориентированных на интересы шорцев. С другой – в организации коллективных обращений в Администрацию Президента РФ и международные правозащитные организации (ООН, ЮНЕСКО) с обвинениями конкурента в захвате этнической территории и неблагоприятной экологической ситуации (Мечел). Анализ механизма конфликта, проведенный в процессе этнологической экспертизы, и пути его разрешения опубликованы [4]. Однако современная ситуация, сложившаяся в стратегическом угольном регионе России, однозначно свидетельствует о том, что мы выходим на стадию перманентных конфликтов между зарождающимся слоем крупных собственников, национальными интересами, региональной администрацией. В настоящее время в фазе выхода на уровень судебных разбирательств находится и конфликт между национальными объединениями телеутов и руководством угольными разрезами «Шестаки» и «Бачатский» (Беловский район Кемеровской области). Не решен окончательно вопрос и с землями п. Телеут (Новокузнецкий район), входящими в санитарную зону Западно-Сибирского металлургического комбината (ЗСМК).

Все это однозначно свидетельствует, что проблемы правового обеспечения положения коренных малочисленных народов Кемеровской области, как и других народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, до сих пор требуют принятия мер по созданию более эффективной системы государственной поддержки, а следовательно, и более интенсивной правовой деятельности не только на федеральном, региональном, но и на местном уровне. К сожалению, нормативные акты, принятые в 1990-е гг. (например, Конституция РФ, Концепция государственной национальной политики, Закон РФ «Об особо охраняемых природных территориях» и др.), не содержат четких правовых гарантий для малочисленных народов на национально-террито-

риальное управление. Данное утверждение не потеряло своей актуальности и в настоящее время.

ВЫВОДЫ

Выход на формирование концепции устойчивого развития региона с учетом международного опыта (США, Канада) прослеживается в осознанном и последовательном формировании органов реального местного самоуправления, ориентированных на формирование системы саморегуляции социальных связей населения, проживающего в районах, богатых природными ископаемыми. Причем, не столько на уровне «муниципальных объединений», связывающих порою десятки мелких населенных пунктов, а на уровне продолжающих свою деятельность «сельских администраций», сменивших «сельские советы». В идеале с учетом малонаселенности Сибири, именно органы местного сельского самоуправления (включая национальное) должны в первую очередь взять на себя функции, обеспечивающие устойчивое развитие в части сохранения высокого качества окружающей среды, реализации механизмов экономического развития, решение социальных проблем той даже немногочисленной группы населения, которая находится в их подчинении. В противном случае в Сибири будет вечно сохраняться ситуация существования «малоперспективных деревень», обреченных муниципалитетами на последовательную ликвидацию социальной инфраструктуры из-за отсутствия источников ее финансирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М., 2002.
2. Труды Кузбасской комплексной экспедиции. – Кемерово, 2004. – Т.1.
3. Шорский национальный парк: природа, люди, перспективы. – Кемерово, 2003.
4. Этнологическая экспертиза. / А.Н. Садовой, В.В. Поддубиков, О.В. Нечипуренко, М.В. Белозерова и др. – Кемерово, 2005.- Вып. 1.
5. Декреты Советской власти. – М., 1957. – Т. 1. – С. 17, 19, 407. – Разд. 1. – Ст. 5, 9, 11.
6. Государственный архив Кемеровской области (ГАКО). Ф. П-3. – Оп. 1. - Д. 82. – Л. 11; Ф. Р-64. – Оп. 2. - Д. 5 «з». – Л. 64.
7. Белозерова М.В. Интеграция малочисленных народов в модернизируемое общество/М.В. Белозерова // Региональная национальная политика: исторический опыт и критерии оценки эффективности; Рос. акад. наук, Ин-т угля и углехимии. – Кемерово, 2003. – С.14-17.
8. Закон Кемеровской области «О местном самоуправлении в Кемеровской области» // «Наша газета». - 28 октября 1997 г. – № 95. – С. 4. – Гл. 4. – Ст. 24. – § 3, 8, 9.
9. Закон Кемеровской области № 11-ОЗ «О муниципальных образованиях в Кемеровской области и порядке их реорганизации». – Кемерово, 1999. – Ст. 6. – П. 11 «Перечень административно-территориальных единиц в составе муниципальных образований».
10. Закон Кемеровской области «О правовом статусе коренных малочисленных народов в Кемеровской области» № 14-ОЗ от 02.02.1999 г.
11. Постановление № Ф04/2994-775/А27-2000 от 22.11.2000 Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа (г. Тюмень).