

Финнмарк Эстейт: размывание прав коренных народов или разумный компромисс?

Эльза Грета Бродерстад
(Else Grete Broderstad)

Аннотация: Данная статья описывает новую систему землеустройства, утвержденную в округе Финнмарк – самом северном округе Норвегии. Данная система является ответом на давние претензии на землю, предъявляемые коренным народом Саами в Норвегии. Однако, в сравнении с урегулированными претензиями на землю (например, в Канаде), данная система отличается в одном ключевом аспекте от обычной концепции того, как надо управлять землей и ресурсами на территории проживания коренного народа. На исполнительном уровне, управление является «этнически слепым», т.е. подразумевая, что пользователям земли и ресурсов из числа Саами и не-Саами предоставляются одинаковые права и услуги. Таким образом, некоторые авторы утверждали, что в случае Норвегии права коренного населения отсутствуют, или, в лучшем случае, размывы. Тем не менее, основываясь на понимании самоопределения Саами в Норвегии как относительного, данная работа показывает, каким образом права коренного народа были включены в новый механизм, именуемый Финнмарк Эстейт (FeFo). Данная статья является частью специальной коллекции кратких дискуссионных работ, презентованных на Семинаре Валлей (Walleye Seminar) 2014, который проводился в северном Саскачеване, и который рассматривал вопросы консультаций с местным населением севера и с заинтересованными лицами, и их участия в освоении природных ресурсов.

Введение

В результате долгосрочных общественных исследований вопроса прав на землю, проведенных Комиссией по правам народа Саами¹, и консультаций между Постоянным Комитетом Парламента Саами по вопросам юстиции и Советом округа Финнмарк, Норвежским Парламентом в июне 2005 года был принят Акт о Финнмарке (Hernes and Oskal, 2008; Ravna, 2011). Целью акта является организация управления земельными и природными ресурсами на благо всех жителей Финнмарка таким образом, чтобы обеспечивать баланс и

устойчивость окружающей среды, и в частности, сохраняя основу для культуры Саами, оленеводства, использования неосвоенных территорий² и также коммерческую деятельность и социальную жизнь.

Акт признаёт Саами как в качестве коренного народа с существенным объемом прав, и создаёт механизм для передачи жителям Финнмарка земли, которая до этого момента находилась во владении государства. До 2005 Норвежское государство рассматривало себя в качестве землевладельца в Финнмарке. Такая позиция критиковалась как экспертами в области права, так и народом Саами в течение долгого периода времени. На основании внутреннего законодательства, взаимодействующего с международным правом, и ратификации Конвенции Международной организации труда о коренных и племенных народах в независимых странах³ (МОТ 169), Норвежское правительство неохотно признало, что роль государства как одновременно исполнительной власти и владельца, являлась размытой. В данном процессе государство признало необходимость различения ролей между функциями государственного органа контроля и землевладельца в Финнмарке.

Результатом этого признания, сделанного в преддверии Принятия Акта о Финнмарке, стало то, что земли, ранее находившееся в собственности государства (45000 км² в самом северном округе Норвегии), в июле 2006 года были официально переданы новому землевладельцу - органу, названному Финнмарк Эстейт (*Finnmarkseiendommen, FeFo*).⁴ Это исторический момент, поскольку ответственность за столь большую территорию никогда раньше не передавалась в региональное управление и администрирование. Финнмарк Эстейт имеет титул на землю, который раньше принадлежал государственной лесной компании⁵. В дополнение, меры по определению и признанию существующих прав были введены в действие в пятом разделе Акта, устанавливающим, что Акт не противоречит коллективным и частным правам, полученными Саами и другими народами на основе права давнего использования с незапамятных времён. В настоящее время комиссия по топографии и признанию прав на землю проводит изучение прав землепользования и прав собственности в отношении земель, переданных Финнмарк Эстейт⁶. Если участвующие стороны не согласятся с заключением комиссии даже после прохождения процедуры урегулирования, их спор должен быть рассмотрен специальным судом – Судом по делам о неосвоенных землях Финнмарка. Право на установление и идентификацию прав относится не только к группам Саами и частным лицам, но и ко всем, кто находится в аналогичной ситуации. Процесс установления земельных прав Комиссией Финнмарка не будет рассматриваться далее; данная работа будет, скорее, сосредоточена на роли FeFo как управляющего органа. В частности, так как Финнмарк Эстейт предлагает процедуры и услуги на операционном уровне одинаково для всех пользователей земли и ресурсов, как Саами, так и не-Саами, то как можно объяснить тот факт, что Финнмарк Эстейт (и Комиссия Финнмарка) является конкретным ответом на претензии народа Саами на землю?

Данный вопрос будет рассмотрен, во-первых, путем изучения того, как Саами в Норвегии, пройдя несколько этапов в политическом развитии, достигли более эффективных форм принятия решений наряду с большинством населения из числа не-Саами в рамках общих институтов принятия решений и более совершенных форм институциональной автономии, в первую очередь

посредством создания Парламента Саами. Затем мы обрисовываем процесс консультаций, который привел к Акту о Финнмарке и определил структуру Финнмарк Эстейт. После этого, мы опишем особые черты FeFo для иллюстрации того, как в законах и нормативных актах проявляются острые вопросы прав Саами, а также меры и действия, предпринимаемые применительно ко всем гражданам, независимо от их этнической принадлежности. Мы подведем заключение, подчеркнув роль Финнмарк Эстейт как ответа на претензии на землю со стороны народа Саами.

Понимание институционализации прав

В приполярном мире можно выделить широкий спектр инструментов управления, применяемых в отношении коренных народов, начиная от всесторонней автономии и самоуправления, до этнического самоопределения, совместного управления и систем совместного менеджмента. Различия в типах мер и степени интеграции с государством отражают демографические, географические и политические вариации, а также различия в колониальных историях и процессах государственного становления. В конечном счёте требуется контекстный подход (для сравнения см. Бродерстад (Broderstad), 2011). В округе Финнмарк, подобно другим округам, населенным Саами, демографический состав жителей многообразен. Как указано в работах Вин и Лиен (Ween and Lien) (2012), Финнмарк уникален в сравнении с многими другими регионами, населенными коренными народами, проходящими процесс деколонизации, потому что в течение многих веков коренное население – Саами – и население, которое не является Саами, жили в регионе плечом к плечу, еще до появления Норвегии как национального государства (95).

Современные политические изменения подразумевают новые политические и юридические схемы для коренного населения, но возможности для установления автономии коренного населения различаются. Различия имеют значение, и одним из наиболее важных является различие между федеральными и унитарными государствами. В унитарных государствах, таких, как страны Скандинавии, полномочия в сфере законодательства принадлежат национальным органам власти, а местное самоуправление не имеет официальной, конституционной функции.

Другим значительным различием является то, что в скандинавских странах Саами гораздо сильнее интегрированы в общество (как частные лица), чем в случае с большинством индейцев в Америке, где существует особая система резерваций (Stordahl, 1994). Саами постепенно прошли интеграцию в послевоенный период социально-политического развития. На сегодня все – Саами, и так же не-Саами – получают выгоды от прав и услуг, предоставляемых развитым социальным государством, таких, как образование и здравоохранение. С другой стороны, более раннее признание Саами в качестве равных членов государства, привело к тому, что государство не признавало их в качестве постоянно коренного меньшинства или отдельной этнической группы. Таким образом, даже при том, что предыдущая политика ассимиляции постепенно упразднялась, последствия жесткой норвежской политики ассимиляции по-прежнему прослеживаются даже сегодня⁷.

Относительный подход к осуществлению самоопределения⁸ «продвигает точку зрения, что коренное население должно стремиться к обретению влияния

на множестве различных политических площадок для того, чтобы управлять сложной сетью взаимоотношений, в которые они оказываются вовлечены, в том числе с участием некоренных народов и правительств» (Murphy, 2008: 203). Во многом такой подход и был стратегией развития самоопределения Саами в Норвегии. Понимание более совершенных форм самоопределения, предоставленных Саами в Норвегии, позволяет выделить четырехэтапную структуру: «негативный», «позитивный», процессуальный и институциональный аспекты права и политического участия. После периода конфликтов и роста самосознания (события в Альте в 1970-х и начале 1980-х), когда внимание было обращено на отсутствие активных мер по отношению к Саами со стороны национального государства, второй этап был охарактеризован тем, что государство активно способствовало развитию культуры Саами. На основании нового прочтения раздела о правах меньшинств (статья 27) Международного пакта о гражданских и политических правах, государственные органы возложили на себя обязанность проявлять инициативу, выражаемую через осуществление положительных усилий и правовое регулирование. Процесс институционализации народа Саами также принёс некоторые плоды. Посредством укрепления и институционализации политических прав через парламент Саами, Саами стали более успешно отстаивать свои права, включая важные вопросы земельного права.

Третий этап – реализация процессуальных аспектов – был воплощен в Акте о Финнмарке в 2005 году, и также в соглашении по консультациям между норвежским правительством и Парламентом Саами⁹. Процедурные аспекты включали права коренного населения в сфере консультаций, согласований, и реального участия в процессах принятия решения. Эти процессы привели к созданию новых механизмов обеспечения самоуправления коренного народа в таких сферах, как управление землёй и ресурсами. Через процессы консультаций и согласований реализуется четвёртый этап институционализации, который влечет за собой правовую институционализацию и требует создания сложной структуры, определяющей юрисдикционные полномочия различных властей. Институционально закрепленные права позволяют строить глубокие отношения между автономными институтами коренных народов и государственными институтами, созданными принятием Акта о Финнмарке и учреждением Финнмарк Эстейт.

Новые меры по управлению землепользованием в Финнмарке: подготовка к Акту о Финнмарке

В апреле 2003 года правительство Норвегии закончило свою подготовительную работу на основе отчёта Комиссии по правам Саами от 1997 года. Был представлен законопроект нового Акта о Финнмарке по управлению землепользованием округа Финнмарк (Ot.prp. nr 53/2002-2003). Однако парламент Саами подверг законопроект критике, поскольку в нем не было надлежащего определения и признания прав Саами. Критика также относилась к процессу, ведущему к принятию Акта о Финнмарке. В нарушение международных обязательств, с Парламентом Саами не были проведены консультации. Существовали различные мнения по поводу того, действительно ли процесс включал консультации. Это вызвало значительное внимание к

обязанностям властей консультироваться с Саами по вопросам, затрагивающим интересы последних, согласно Конвенции МОТ номер 169.

Отличительным моментом было приглашение Парламентом Норвегии Совета округа Финнмарк и Парламента Саами участвовать в консультациях по законопроекту – процессе, не предусмотренном во внутренних правилах норвежского Парламента, и который ранее не предпринимался в других контекстах. Члены норвежского Парламента рассматривали консультации как конституционные инновации. Участники встречались четыре раза, и эти встречи привели к значительным изменениям первоначального законопроекта. Конечным результатом было практическое внедрение Конвенции МОТ номер 169 в Акт о Финнмарке. Кроме того, Парламент Саами успешно добился удовлетворения своих требований об определении процесса установления прав на землю и ресурсы в качестве конкретизации положений статьи 14 Конвенции МОТ номер 169. С другой стороны, Парламент Саами не достиг существенной ясности с позиций корректной интерпретации положений международного права.

Акт о Финнмарке и соответствующая управленческая структура были приняты в рамках международного права, как следует из процесса консультаций и подробного обсуждения в национальном парламенте вопросов реализации требований коренного населения об участии в политике, и юридических претензий в отношении прав на землю. При этом, в качестве отправной точки Парламент Саами представил ноту по поводу обязательства правительства консультироваться и вести переговоры с коренными народами. Как председатель норвежского парламентского комитета по вопросам правосудия, так и президент Парламента Саами подчеркнули, что правительство было обязано в соответствии с международным правом консультироваться с коренным населением, и, как указал президент Парламента Саами, “правильные и легитимные соображения внутренней политики” требуют, чтобы с советом округа также проводились консультации (Broderstad and Hernes, 2008). Процесс консультаций еще до принятия Акта о Финнмарке был утвержден Парламентом в качестве закона безусловным парламентским большинством и при поддержке со стороны Совета округа Финнмарк и Парламента Саами (Broderstad and Hernes, 2008).

Основная деятельность и сфера действия FeFo

Финнмарк Эстейт является независимым юридическим лицом, которое управляет земельными и природными ресурсами от имени жителей округа Финнмарк. Объяснение особого статуса FeFo как юридического лица, не имеющего собственников, может быть найдено в материалах процесса консультаций до принятия Акта о Финнмарке. Парламент Саами утверждал, что, так как права на землю не были определены и признаны, это повлияет на организацию FeFo. Пока процесс определения и признания прав продолжается, отсутствуют конкретные установленные законом собственники, и ни Совет округа Финнмарка, ни Парламент Саами не могут стать собственниками (Nygaard and Josefsen, 2010: 15).

Правление FeFo составлено из шести участников, половина которых избирается Парламентом Саами и половина – Советом округа Финнмарк. В отличие от советов по совместному управлению в Канаде, в правлении FeFo нет

представителей национального правительства. FeFo имеет множество подразделений и функций, включая функции агентства по управлению ресурсами, обеспечения интересов жителей Финнмарка и коммерческой деятельности. Коммерческая деятельность может потенциально конкурировать с местным использованием ресурсов, и, например, правами и интересами оленеводов. Участие FeFo в этой деятельности часто критиковалось, и Совет округа Финнмарк и Парламент Саами указали на риск конфликта интересов в результате такой двойной роли¹⁰.

Деятельность FeFo разделена на три главные сферы. Первая – вопросы собственности, прав и управления невозобновляемыми ресурсами – включает работу с договорами аренды, продажи и застройки земли, и охраной собственности и прав. Вторая сфера, это промышленность и развитие, которое относится к таким сферам, как ветроэнергетические парки и гидроэлектроэнергия. В 2012 FeFo подписало соглашение с Финнмарк Крафт (Finnmark Kraft)¹¹ о ветряной электростанции, и они также провели переговоры с компанией Варанджер Крафт (Varanger Kraft) – другой энергетической компанией – об аренде земли и прав, связанных с ветряной электростанцией¹². Лесное хозяйство, включая отопительные материалы, является другой важной областью управления, также, как горная промышленность, гравийные и каменные карьеры. Третьей главной сферой является управление невозделанной землёй и возобновляемыми ресурсами, например, охота на мелкую и крупную дичь, лицензирование охоты, и рыбалка, которые являются сферами деятельности, регулируемые Акт о Финнмарке весьма детально (cf. Broderstad, Josefsen, and Sjøreng, 2015).

Несмотря на то, что Финнмарк Эстейт является независимым юридическим лицом, ответственным за выполнение этих управленческих задач, ни совет FeFo, ни администрация не могут свободно принимать решения, не принимая во внимание все законы и постановления, применяемые к возобновляемым ресурсам или зонированию территорий. Имеется много законов, вмешивающихся в деятельность землевладельцев¹³. Ограничения, устанавливаемые национальным законодательством, проиллюстрированы таким примером, как дифференциация права вести добычу при дефиците ресурсов. Акт о Финнмарке предоставляет FeFo право ограничить доступ к возобновляемым ресурсам из-за опасений относительно самого ресурса, но возможны споры о том, как понимать дефицит ресурса. Когда местная организация охотников и рыболовов попытались определить 'время' в качестве дефицитного ресурса для выделения местным жителям определённых рыболовных зон (для ловли лосося) в определённое время с целью отделить их от приезжих, такая формулировка не была принята ответственным министерством (для сравнения Broderstad, Josefsen and Sjøreng 2015). Использование моторных средств (снегоходы и вездеходы) являются управленческой сферой, в которую жители Финнмарка активно вовлечены. Эта сфера управления не подпадает под ответственность FeFo, а регулируется специальным законом, который реализуется муниципалитетом совместно с губернатором округа в качестве апелляционного органа.

FeFo постановил в качестве общего правила, что не будет пользоваться правами землевладельца при рассмотрении решений, принятых муниципалитетами о, например, практике выделения маршрутов для

транспортных средств. Примеры, упомянутые здесь, иллюстрируют, как FeFo должен взаимодействовать и сотрудничать с другими органами управления. Также, национальное законодательство ограничивает объём полномочий FeFo, что может стать источником разочарования для общества относительно эффективности FeFo.

Способность FeFo справляться с двойной ролью, охрана культуры Саами и управление земельными и природными ресурсами для всех резидентов, являются существенными факторами для завоевания доверия людей и обеспечения легитимности FeFo (сравните с Вин и Лиен (Ween and Lien), 2012). Акт о Финнмарке основан на правах и притязаниях Саами, кроме того, этнический аспект играл значительную роль как до принятия Акта о Финнмарке и учреждения FeFo, так и после учреждения этой системы землеустройства. Существовала серьезная оппозиция против закрепления в законодательстве прав Саами. Нигаард и Йозефсен (Nygaard and Josefsen) (2010) указывают, что эта оппозиция, возможно, отрицательно повлияла на доверие людей к FeFo. Освещение в СМИ также сыграло свою роль из-за частой демонстрации конфликтов и роста затрат на лицензии на заготовительные работы и аренду земли.¹⁴ FeFo также должен ориентироваться в напряженных отношениях между местными (муниципальными) и региональными (окружными) интересами в управлении ресурсами, и между основными отраслями экономики, такими, как сельское хозяйство, и пастбищное оленеводство. Как управленческий орган и независимое юридическое лицо, FeFo работает «в тени политики» (для сравнения Schmidt, 2013: 10) как продукт политических институтов. Однако, данный орган высоко политизирован, и это тот момент, который будет обсужден в следующем разделе.

Признание и внедрение

Дебаты об Акте о Финнмарке включают много сложных вопросов, таких, как структура управления Финнмарк Эстейт, передача обширных участков земли, отношения между коренным местным населением и национальным государством, и между народом Саами и остальным населением в Финнмарке. Определённая особенность FeFo состоит в том, что, в то время как закон и регулирующие положения отражают проблемы прав Саами, предусмотренные им мероприятия и действия относятся ко всем гражданам независимо от этнической принадлежности. Такое решение может рассматриваться как способ работы в условиях сложной взаимозависимости между политикой, интересами и правами коренного и некоренного населения, живущего вместе в одной местности. Здесь я сужаю дискуссию до темы состава правления рассматриваемого механизма совместного управления землёй как центрального аспекта дискуссии.

Совместное управление землёй: состав и применение

Два органа, которые назначают участников в правление FeFo, и само правление, стали играть значительную роль. В идеальных условиях, население Финнмарка выражает свои интересы и проблемы институционально – через Парламент Саами и Совет округа Финнмарк; при этом ожидается, что правление FeFo должно озвучивать предпочтения землепользователей, несмотря на то, что FeFo является независимым юридическим лицом без официальных

владельцев. Средства массовой информации уделяли большое внимание составу правления как до, так и после принятия Акта о Финнмарке. Говорилось о необоснованности подхода, при котором Парламент Саами и Совет округа Финнмарк могут назначать равное количество членов правления FeFo, так как парламент Саами представляет гораздо меньшее количество избирателей, чем совет округа. Саами, как утверждалось, получили по сути по два голоса и более сильную позицию, чем можно было ожидать исходя их численности (для сравнения см.: Karstensen, 2007). Кескитало (Keskitalo) (2007) указывает, что FeFo не является органом управления, назначаемым большинством, а представляет собой независимое юридическое лицо и владельца земли в Финнмарке. Нужно сказать, что при определении и уточнении прав на землю, положение Саамов – землевладельцев должно быть защищено. На понимании этого и основывается состав правления FeFo (Keskitalo, 2007). Её аргументы частично поддерживает Вейгард (Weigård) (2009) в своем исследовании основ легитимности прав Саами. В Норвегии система Парламента Саами основана на нетерриториальной модели¹⁵ самоуправления Саами. Однако в Саами-норвежском контексте, из-за демографических реалий эта модель терпит неудачу, когда дело доходит до управления территориальными правами на землю и ресурсы. Чтобы разрешить проблемы, было выбрано совместное управленческое решение.

Тем не менее, даже если FeFo и является землевладельцем (и с формальной точки зрения, представляет собой юридическое лицо, не имеющее собственников)¹⁶, у Саами в Финнмарке есть два канала косвенного влияния на правление FeFo: через участие в выборах в Парламент Саами и в Совет округа Финнмарка. Но, как утверждает Вейгард (2009), в целом проблемы легитимности, связанные с этим косвенным влиянием, не столь серьезны, чтобы перевесить увеличение легитимности, основанное на системе самоуправления Саами (50).

Данная система – это то, что Бродерстад (2014) описывает как относительное видение самоопределения, посредством которого Саами получили более эффективные формы принятия решений наряду с некоренным большинством населения в совместных институтах принятия решений, а также более совершенные формы институциональной автономии, прежде всего, посредством создания и развития Парламента Саами. Объединение нетерриториальной модели самоопределения с территориальными мерами влечет за собой юридическую институционализацию и институциональное закрепление прав. Эти права позволяют иметь тесные отношения между автономными институтами коренного населения, и государственными институтами, и они, при необходимости, могут противодействовать меняющейся позиции политического большинства. Кроме того, права должны включать в себя ответственность в сфере управления, полномочия в принятии решений и организационные возможности (для сравнения Jentoft, 2013:107). Эти новые меры обеспечения самоуправления коренного населения и совместного управления в таких сферах, как управление землей и ресурсами, требуют юридической поддержки, как уточняет Акт о Финнмарке.

Ween и Lien (2012) (2012) заявляют, что «коренной фактор» является основой прав коренного народа, но он отсутствует в конечных заключениях и в правовой конструкции (102). Данный пункт о недостаточности прав коренного

народа в принятом законодательстве или на исполнительном уровне может быть оспорен. Признание прав на землю, прав на собственность и землепользование представляются следствием признания государством культурных и политических прав на "положительной" стадии. Но в то же время, права на землю являются более сложными, потому что, в большей степени, чем политические, культурные, и лингвистические права, они прямо затрагивают остальное население, живущее в тех же самых местностях. Территориальный аспект проявляется в той мере, в которой затрагивается потребность в доступе к ресурсам и право использовать собственные средства к существованию. Эти права затрагивают индивидуальных правообладателей, так как эти люди зависят от земли и ресурсов вне зависимости от этнической принадлежности. Это относится ко всем, включая и тех, кто, мог получить такие права на основе долгосрочного пользования землей и ресурсами. Поэтому им нужно дать возможность прямо или косвенно участвовать в принятии решений, затрагивающем их интересы. Акт о Финнмарке решает это посредством обеспечения управленческого режима, который гарантирует значительную степень влияния Саами, и путем введения процедур, которые признают права групп и индивидов, независимо от этнической принадлежности.

Указания Парламента Саами о том, как должно рассматриваться изменение использования неосвоенных земель, являются правилом, закрепленным в Акте о Финнмарке. Эти указания – один из способов гарантирования влияния Саами на управленческий режим¹⁷. При возникновении вопросов, связанных с изменением использования земли, государство, окружной совет, и муниципальные власти должны оценить воздействие данных изменений на культуру Саами, оленеводство, и другие основные отрасли их хозяйства и социальной жизни. Парламент Саами указывал на необходимость активного применения его указаний, чтобы парламент смог получить основу, необходимую для их оценки и обновления¹⁸. Согласно FeFo, эти указания применяются в повседневной управленческой деятельности FeFo¹⁹, однако возможный результат применения этих указаний все еще сомнителен. Указания о том, как должно рассматриваться изменение использования неосвоенных земель могут рассматриваться как институциональный механизм, который способствует укреплению и осуществлению главной цели – привлечения внимания к проблемам Саами в сфере управления землевладением, осуществляемым FeFo. Данный институциональный механизм может стать даже более значимым, если связать его с процессами, предусмотренными новым Актом «О планировании и строительстве» от 2009,²⁰ как это было предложено Парламентом Саами.

Сложность прав

На исполнительном уровне Финнмарк Эстейт является этнически слепым, и это означает, что различия в управлении не основываются на этнической принадлежности, а основываются на том, являются ли люди местными жителями муниципалитета или округа Финнмарк (относительно людей, живущих за пределами Финнмарка²¹). Пользователям земли и ресурсов как из числа Саами, так и не-Саами, предоставляются одинаковые права и услуги. В любом случае, Акт, по сути, представляет собой ответ на давние притязания на землю со стороны Саами. Рассмотрение развития правового статуса Саами в виде поэтапного прогресса, разделенного на стадии, позволяет подчеркнуть

взаимосвязь «пакетов» прав. Этот процесс показывает, как Саами самостоятельно, представленные Парламентом Саами, объединили нетерриториальную модель самоопределения с территориальными механизмами. Из-за демографических и исторических реалий, когда Саами и не-Саами, проживали в регионе рядом друг с другом, меры и действия, принимаемые на исполнительном уровне в отношении управления землей, применяются ко всем гражданам независимо от этнической принадлежности. Но даже если права Саами, установленные в Акте о Финнмарке, не устанавливают различий в управлении по отношению к индивидам, признание культуры Саами рамках механизма управления землеустройством, вызывает сопротивление и споры среди тех, кто выступает против данного подхода (Broderstad, Josefsen, and Sjøreng, 2015). После проведения консультаций, и с согласия Саами, данный механизм был установлен. Международное право имело решающее значение, создав условия для проведения консультаций (Конвенция МОТ номер 169), что привело к принятию Акта о Финнмарке. В сфере прав на землю, положение Саами в качестве землевладельцев было зафиксировано в самой структуре управляющего органа. В повседневном процессе управления, указания Парламента Саами о том, как должно рассматриваться изменение использования неосвоенных земель, имеют возможность стать основным инструментом, обеспечивающим решение проблем Саами при изменении форм землепользования. Несмотря на неопределенности, особенно связанные с этими указаниями, совокупность всех процедурных и институциональных механизмов стала ответом на земельные требования Саами, что со временем может привести к большей легитимности закона.

Автор

Эльза Грета Бродерстад (Else Grete Broderstad) – академический директор Центра изучения Саами, Университет Тромсо – Арктический Университет Норвегии.

Список использованной литературы

- Broderstad, Else Grete, and Hans-Kristian Hernes. 2008. "Gjennombrudd ved konsultasjoner? Finnmarksloven og konsultasjonsordningen i Stortinget." In *Finnmarksloven*, edited by Hans-Kristian Hernes and Nils Oskal. Norway: Gyldendal Akademisk.
- Broderstad, Else Grete. 2011. "The Promises and Challenges of Indigenous Self-determination: The Sámi Case." *International Journal: The Arctic is Hot, Part II* 4: 893–908.
- Broderstad, Else Grete. 2014. "Implementing Indigenous Self-Determination: The Case of the Sámi in Norway." In *Restoring Indigenous Self-Determination: Theoretical and Practical Approaches*, edited by Marc Woons. Ku Leuven, Belgium: E-International Relations.
- Broderstad, Else Grete, Eva Josefsen, Siri U. Sjøreng. 2015. *Finnmarkslandskap i endring. Omgivelsens tillit til FeFo som forvalter, eier og næringsaktør*. NORUT Alta. Rapport 2015:1
- Hernes, Hans-Kristian, and Nils Oskal. 2008. *Finnmarkloven*. Oslo, Norway: Cappelen Akademisk Forlag.
- Innst. O. nr. 80 (2004-2005) Innstilling fra justiskomiteen om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven).
- International Labour Organization. 2014. *C169 – Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989: Convention Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries*.

http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169
(October 27, 2014).

- Jentoft, Svein. 2013. "Governing Tenure in Norwegian and Sámi Small-Scale Fisheries. From common pool to common property?" *Land Tenure Journal* 1: 91–115.
- Karstensen, Kari. 2007. *Apartheid, myter og fakta. Kommentar i avisa Nordlys*.
<http://www.nordlys.no/debatt/kommentar/article2954053.ece> (August 28, 2007).
- Keskitalo, Aili. 2007. *Respekten for ulikhet. Ytring i avisa Nordlys*.
<http://www.nordlys.no/debatt/ytring/article2962472.ece> (August 31, 2007).
- Murphy, Michael A. 2008. "Representing Indigenous Self-determination." *University of Toronto Law Journal* 58(2): 185–216.
- Nygaard, Vigdis and Eva Josefsen. 2010. *Finnmarkseiendommen Under Lupen*. Tromsø: Norut Alta.
- Oskal, Nils. 2001. "Political Inclusion of the Saami as Indigenous People in Norway." *International Journal on Minority and Group Rights* 8(3): 235–261.
- Ot.prp. nr 53/2002-2003 Om lov om rettsforhold og forvaltning av grunn og naturressurser i Finnmark fylke (Finnmarksloven)
- Ravna, Øyvind. 2011. "The Process of Identifying Land Rights in Parts of Northern Norway: Does the Finnmark Act Prescribe an Adequate Procedure within the National Law?" *Yearbook of Polar Law* 3: 423–453.
- Schmidt, Vivien A. 2013. "Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and 'Throughput'." *Political Studies* 61: 2–22.
- Stordahl, Vigdis. 1994. "Identity and Sáminess: Expressing World View and Nation." *Majority-Minority Relations. The Case of the Sámi in Scandinavia, report, The World Commission on Culture and Development, Diedut*. Kautokeino, Norway: Nordic Sámi Institute.
- Ween, Gro, and Marianne Lien. 2012. "Decolonialization in the Arctic? Nature Practices and Land Rights in the Norwegian High North." *Journal of Rural and Community Development* 7: 93–109.
- Weigård, Jarle. 2009. "Legitimitetsgrunnlaget for samiske rettigheter." *Tidsskrift for samfunnsforskning* 50: 1–27.

Примечания

¹ В течение 1970х и в начале 80х годов имел место конфликт по поводу строительства гидроэлектростанции на реке Альта в Финнмарке. Демонстрации, акции гражданского неповиновения, и голодовка привлекли национальное и международное внимание к тому, как Норвегия обращается с населением из числа Саами. Электростанция была построена, но широко признано, что Саами «проиграли битву, но выиграли войну». Чтобы справиться с кризисом, государственные органы власти были вынуждены привлекать организации Саами к участию в государственном управлении. В 1981 году была сформирована Комиссия по правам Саами. Мандат комиссии заключался в том, чтобы выделять вопросы, касающиеся использования земли и водных ресурсов, а также вопросы, носящие более фундаментальный и политический характер для народа Саами. Было решено, что в качестве первого шага, политические вопросы и вопросы создания представительного органа Саами должны рассматриваться в первую очередь. Самые известные из ранних результатов работы комиссии включают Акт о Саами (1987), внесение поправки в конституцию (1988), и учреждение Парламента Саами (1989). Статья 110а Конституции Норвегии признает обязанность Норвегии поддерживать и не создавать препятствий для развития культуры Саами. Работа комиссии продолжалась, и в 1997 г. второй основной доклад (*NOU 1997: 4 Naturgrunnlaget for samisk kultur*) заложил фундамент для принятия в 2005 г. Акта о Финнмарке.

² Термин «неосвоенные земли» (дословно – «некультивированные земли» - прим. переводчика) часто используется при переводе на английский язык. Равна (Ravna) (2011) указывает, что данный термин не подходит в контексте Финнмарка или Саами, поскольку их жизненные и культурные виды деятельности исторически не зависят от культивации земли. Мы осознаем разницу между концепцией Саами «meaħssi» и норвежской концепцией «utmark»: в концепцию *meaħssi* включена сложная сеть пользовательских прав, связанных с определенными местами и ресурсами (Ween and Lien, 2010: 7, after Rybråten).

³ В 1990 году Норвегия была первой страной, ратифицировавшей Конвенцию МОТ номер 169. Данная конвенция устанавливает пределы для вторжения или вмешательства в отношении земли и ресурсов, и подчеркивает необходимость проведения консультаций и участия как инструментов влияния для населения из числа представителей коренных народов.

⁴ FeFo не является государственным органом. Оно имеет весьма специфические функции в сфере владения, поскольку управляет землей от имени всего населения Финнмарка.

⁵ В 1993 году общие государственные земли в Финнмарке и в остальной части Норвегии были переведены от Директората государственных лесов к Государственной лесной компании (Statskog SF).

⁶ На сегодня Финнмарк Эстейт может включать общественные земли населенных пунктов, общие земли Финнмарка, совместную собственность и *Sámi siidas* (Ravna, 2011: 23).

⁷ Саами являются коренным народом в каждой из этих стран, что было признано посредством предоставления Саами статуса коренного народа. В каждом из этих государств, в различной степени, были приняты законодательные и политические меры для продвижения более совершенных мер по самоуправлению Саами. Саами рассматривает себя как единый народ и как единую нацию. Подсчет всего населения Саами затруднителен. Вероятная цифра для нынешнего населения Саами составляет 60000-80000 человек, из которых половина живет в Норвегии; 20000 в Швеции, 8000 в Финляндии и 2000 в России.

⁸ Я оспаривала в другой работе относительный подход к проблеме самоопределения (Broderstad 2014). На практике, данный подход к самоопределению коренного народа фокусируется на способах, с помощью которых Саами могут расширить политическое влияние за пределами традиционной сферы политики народа Саами – за пределы самоуправления в независимых институтах коренного народа – путем включения их перспектив в деятельность основных органов управления на местном, региональном и государственном уровнях. В результате, коренные народы увеличивают свое влияние за счет расширения собственных возможностей по сотрудничеству с более широким политическим сообществом через близкие отношения с некоренным населением. Относительный подход исходит из того, что рост автономии и самоопределения посредством мер самоуправления совсем не обязательно противоречат подходу, основанному на участии и включении перспектив коренного народа в дела и повестку дня некоренного населения (Broderstad, 2014).

⁹ Соглашение регулирует отношения между Норвежским правительством и Парламентом Саами. Обязательства по проведению консультаций согласно Конвенции МОТ номер 169 являются важными предпосылками для достижения соглашения; они разработаны, чтобы способствовать реализации обязательств государства по проведению консультаций с коренными народами согласно международному праву. Ежегодно проводится от сорока до пятидесяти консультаций по законодательству и государственному управлению, и в большинстве случаев удается найти консенсус. Темы консультаций весьма разнообразны, включая консультации по образованию, здравоохранению, языку, национальным паркам, культурному наследию, регулированию охоты и рыбалки, оленеводству, ветряной энергетике, электростанциям и добыче природных ресурсов.

¹⁰ NRK Sápmi: FeFo bør ikke drive næringsvirksomhet,” 21.10.2014: http://www.nrk.no/sapmi/_-fefo-bor-ikke-drive-naeringsvirksomhet-1.11995763.

¹¹ Финнмарк Крафт (Finnmark Kraft) является энергетической компанией и совместным предприятием между шестью энергетическими компаниями и Финнмарк Эстейт.

¹² В процесс вовлечены два местных населенных пункта – рыбацкие деревни Бастфьорд (Båtsfjord) и Берлеваг (Berlevåg) в восточной части Финнмарка.

¹³ Таких, как Акт о водных системах, Акт о культурном наследии, Акт о концессиях, Акт о моторных средствах передвижения, Акт о Саами, Акт о промысловых животных, Лесной Акт, и др.

¹⁴ Показательны такие материалы медиа, как: “Møteleder skremt av FeFo kritikken,” 28.08.2010, Altaposten: <http://www.altaposten.no/lokalt/nyheter/article384812.ece> “Dette har FeFo kostet deg,” 04.03.2014, NRK Sápmi: <http://www.nrk.no/sapmi/dette-har-fefo-kostet-deg-1.11570931>.

¹⁵ Понятие нетерриториальной модели относится к полномочиям Парламента Саами, оно определено не на географической основе, но подразумевает, что избиратели-Саами, где бы в стране они ни жили, могут участвовать на выборах в Парламент Саами.

¹⁶ Письмо от контролирующего комитета FeFo Окружному Совету Финнмарка от 27.08.2008.

¹⁷ s. 4. *Sametingets retningslinjer for endret bruk av utmark*.

¹⁸ Sametingets plenum. Møtebok 02/14. Sak SP 019/14 Oppfølging av Finnmarksloven

¹⁹ Информация была предоставлена сотрудником FeFo по имени Павел Сверпе (Sverre Pavel) на встрече с FeFo от 20 июня 2014.

²⁰ Акт о планировании и строительстве был изменен, и новый Акт был принят в 2008 году. Парламент Саами был удовлетворен ходом консультаций, предшествовавших его принятию. Кроме прочего, Парламент Саами получил право возражения относительно планов проектов, в которых затрагиваются вопросы, имеющие большое значение для культуры и экономической деятельности Саами.

²¹ Относительно управления природными ресурсами, раздел 22 имеет дело с правами жителей муниципалитетов, а раздел 23 – с правами жителей Финнмарка.