

ОПЫТ ФОРМИРОВАНИЯ СЕТИ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ СЕВЕРА КАНАДЫ

Тотонова Е.Е.,

Северо-Восточный федеральный университет им. М.К. Аммосова, г. Якутск

Аннотация. Рассматривается опыт формирования сети институтов поддержки развития Севера Канады. Северные территории рассмотрены как территории, расположенные в суровых природно-климатических условиях в сочетании с особыми требованиями социального и экономического развития, меняющихся во времени и в пространстве. Институты поддержки развития создают определенные правила игры на специфическом рынке, а организации подстраиваются к ним. Выделены этапы развития северных институтов, занимающихся регулированием экономики и туризма на трех уровнях. Определены потенциальные области переноса канадского опыта в сфере регулирования туристической деятельности, учитывающие специфические особенности Российского Севера.

Ключевые слова: Север, Канада, государственное управление, местное самоуправление, геосистемы, развитие, туризм.

THE EXPERIENCE OF FORMING A NETWORK OF DEVELOPMENT INSTITUTIONS IN THE NORTH OF CANADA

Totonova E.E.,

North-Eastern Federal University in Yakutsk

Abstract. The experience of forming a network of institutions to support the development of the North of Canada is considered. The northern territories are considered as territories located in harsh natural and climatic conditions combined with special requirements of social and economic development, changing over time and in space. Development support institutions create certain rules of the game in a specific market, and organizations adapt to them. The stages of development of the northern institutions involved in regulating the economy and tourism at three levels are highlighted. Potential areas of transfer of Canadian experience in the field of tourism regulation, taking into account the specific features of the Russian North, have been identified.

Keywords: North, Canada, public administration, local government, geosystems, development, tourism.

Введение. Пространственная дифференциация условий развития северных территорий зависит от природных, климатических, социально-экономических условий. Развитие северных территорий Канады связано с деятельностью институтов государственного управления и местного самоуправления, регулирующих взаимоотношения субъектов рынка и меняющихся с развитием экономики. В данном исследовании автор уделила внимание на становление институтов развития северных территорий (Юкон, Северо-Западные территории и Нунавут) как на «интегральные геосистемы [2], формирующие взаимосвязи между отдельными социальными и экономическим компонентами с учетом природно-ресурсной среды территории [3]». Разрабатываемые правила экономического поведения государственных органов управления и органов самоорганизации оказывают влияние на устойчивое развитие территории.

Материалы и методы. В ходе исследования автор опиралась на труды российских канадоведов: Г.А. Аграната, А.И. Черкасова, В.И. Соколова и др. Используются труды Бакланова П.Я. раскрывающие сущность интегральных географических систем как объект планирования и управления устойчивым пространственным развитием. Следует отметить, что

характерной чертой канадских работ последних лет является акцент на оценку влияния социальных институтов и негосударственных организаций на социальное и экономическое развитие коренных народов. При этом туризм рассматривается как один из факторов развития коренных народов на Севере Канады [14]. Данное исследование также опирается на анализ и изучение материалов канадских федеральных органов как Министерства по делам индейцев и развития Севера, Канадской комиссии по туризму, а также официальных веб-сайтов правительств северных территорий (Юкона, Северо-Западных территорий и Нунавута).

Результаты и их обсуждение. Государственное управление. Процесс развития системы институтов происходит под воздействием развития экономики. Север в системе государственного регулирования Канады рассматривается как самостоятельный и целостный объект не только в территориальном, но и в социальном и экономическом отношении. Отличием канадской системы государственного регулирования является то, что она ориентирована не на компенсацию ущерба экономике и природной среде, а на обеспечение комплексного развития экономики Севера при соблюдении ограничений экологического и социального характера [4].

Политика по отношению к Северу в Канаде прошла долгий эволюционный путь. В данном исследовании автором выделены 3 этапа развития государственного управления Севером, оказавших прямое влияние на освоение и развитие территорий, а также способствовавших развитию туризма.

На первом этапе развития государственного управления Севера (1950-1970 гг.) внимание в основном уделялось устранению региональных диспропорций и финансированию развития инфраструктуры для добывающей промышленности. Начиная с 1966 г. регулирование развития Севера в системе государственного управления переходит к специально созданному Министерству по делам индейцев и развития Севера [11]. В 1965–1972 гг. была разработана «Политика дорожного строительства на Севере». «В зависимости от класса дорог участие государства составляло от 50 % (для грунтовых дорог и зимников для нужд геологов) до 100 % (для магистральных шоссе)» [8].

Характерной чертой развития второго этапа (1970-1999 гг.) является формирование национальной политики освоения Севера, подталкиваемое быстрыми темпами освоения природных ресурсов, особенно крупными компаниями. Наблюдается активизация деятельности организаций коренных народов, заключаются соглашения о земельном пользовании между коренными народами и промышленными компаниями, а также создается новая национальная территория Нунавут (1999 г.).

На третьем этапе (с 2000 г. по настоящее время) большое внимание уделяется взаимодействию между экономической, экологической и социальной системами, нацеленному на устойчивое развитие Севера, на основе которого в 2009 г. был принят документ «Стратегия развития Севера Канады» [13]. Происходит дальнейшее развитие самоуправления и появление первых туристских ассоциаций коренных народов.

Выделенные нами этапы развития государственного управления на Севере Канады показывают развитие двух видов институтов управления как государственное (формальные) и местное самоуправление (неформальные), выполняющие функции по развитию экономики и социальной сферы.

Самоуправление коренных народов. Северные территории относятся к категории федеральных территорий и фактически управление ими осуществляется из Оттавы. Первые элементы самоуправления стали здесь активно внедряться, начиная с 1960-1970 гг. В частности, были созданы законодательные собрания и органы исполнительной власти, территориям делегировались законодательные полномочия в таких областях, как социальная сфера (здравоохранение, образование), местное самоуправление и использование возобновляемых природных ресурсов [5]. Происходящие процессы децентрализации государственной власти и передачи полномочий управления северными территориями общинам коренных народов привели к развитию институтов местного самоуправления. Большую роль в самоуправлении наравне с Советом общины играют неформальные

институты, играющие большую роль в развитии общин.

Развитие местных органов самоуправления северных территорий Канады происходит в трех направлениях: резервации, выделенные для проживания коренных народов; соглашения по регулированию взаимоотношений между коренными народами и государством по земельным претензиям; создание национальных территорий.

1) В 1991 г. Совет юконских индейцев заключил трехстороннее рамочное соглашение с федеральным правительством и юконским территориальным правительством об основных принципах самоуправления и земельных требований 14 общин юконских коренных народов. Соглашение обеспечивало коренные народы возможностью самоуправления, полномочиями над общинными землями, разделением полномочий на общинных землях и издавать местные законы. Получение официальной юридической поддержки правительством местного законодательства является главным достижением общин, при котором каждая община коренных народов будет функционировать как муниципалитет и издавать законы на общинных землях [1].

2) Регулирование взаимоотношений между коренными народами и государством по земельным соглашениям. В 1960-1970-е годы инуиты, индейцы и метисы стали создавать политические институты для представления своих интересов на уровне федерации, провинций, территорий и регионов. Идея создания отдельного территориального образования инуитов была выдвинута Ассоциацией инуитов Канады в середине 1970-х годов. В 1976 году были озвучены требования инувиалуитов (инуитов западных полярных областей) предоставить им право владеть собственными землями. Начиная с Соглашения о заливе Джеймс и квебекском Севере появилось шесть новых соглашений, регулирующих вопросы суверенитета и управления в отношении большей части территорий Севера, Северного Квебека и части Британской Колумбии [5].

3) Создание национальных территорий. Соглашение по Нунавутским земельным требованиям 1993 г. является итогом двадцатилетних переговоров между инуитами, федеральным правительством и правительством Северо-Западных территорий. В результате была сформирована система правовых и организационно-экономических инструментов регулирования социально-экономического развития территорий, проживания коренных народов Севера. Договор по земельным требованиям инуитов Нунавута закрепил права коренных жителей на ресурсы земли и недр, на ресурсы традиционного природопользования, что позволило реализовать механизм сохранения традиционного жизнеобеспечения, получить финансовую основу для развития традиционного хозяйства.

В отличие от других соглашений в Канаде инуиты стремились создать общественные формы правления, в которых бы учитывались права и ответственность всех граждан, коренных и некоренных народов. Поэтому акцент в переговорах был сделан на определение прав при участии в управлении землей и природными ресурсами земли. Соглашение передает инуитам в собственность 350 тыс. кв. км земли, а также 1148 млрд долл. федеральных средств, которые распределены в течение 14 лет. Гарантировано участие инуитов в управленческих процессах и получении прибыли с территории их исконного проживания [5].

Институциональная структура Нунавута, координирующая деятельность территории затрагивает все уровни хозяйствования и социальной жизни населения. Важным механизмом сохранения и развития традиционного хозяйства и социальной поддержки коренных народов являются государственные федеральные и региональные программы, а также экономические соглашения с добывающими компаниями, работающими на территории проживания коренных народов.

Современные программы, направленные на поддержку развития коренных народов (на снижение бедности), являются результатом работы, которая продолжалась несколько десятилетий. Финансирование развития северных территорий проводится системой институтов, разрабатываемых правительством в течение долгого времени. Инвестиции распределяет Министерство по делам индейцев и развития Севера, которое является уполномоченным лицом федерального правительства. Выделяемые инвестиции обеспечивают

социально-экономическое развитие общин коренных народов, развитие инфраструктуры, внедрение новых технологий, особенно информационно-компьютерных, обучение и повышение квалификации коренных народов, появление новых рабочих мест [12]. Следовательно, развитие северных территорий напрямую зависит от активности и сознания коренных народов, от политики государства, степени интеграции.

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 (север Квебека), Нунасиавут (на севере полуострова Лабрадор) и Инувиалуит (Северо-Западные территории) [1].

Туризм. Одним из направлений повышения конкурентоспособности и диверсификации экономики северных территорий является развитие туризма, способствующее созданию новых рабочих мест, притоку инвестиций, росту доходов домохозяйств и бюджетов местного самоуправления, а также решению социальных проблем коренного населения. Развитие туризма является одним из инструментов «нового» освоения канадского Севера, которое в отличие от «старого» освоения ориентировано на использование природосберегающих и информационных технологий.

Система регулирования туристской деятельности северных территорий представляет в настоящее время упорядоченную совокупность устойчиво взаимосвязанных элементов, обеспечивающих функционирование и развитие отрасли как одного целого. В отношении туристской отрасли целесообразно также выделить два вида института. Во-первых, это формальные институты, которые непосредственно оказывают влияние на состояние рынка туристских услуг, как на национальном, так и на местном уровнях. Во-вторых, это неформальные - представляющие совокупность институтов, обеспечивающих косвенное воздействие на отраслевой рынок, то есть через механизмы обеспечения экономического развития северных территорий

В Канаде регулирование туризмом осуществляется на трех уровнях (федеральном, провинциальном/территориальном и местном) и представляет собой совокупность взаимосвязей организаций, обеспечивающих функционирование индустрии туризма:

А) Федеральное управление. Основным регулятором туристской деятельности на федеральном уровне является Министерство инноваций, науки и экономического развития (до 2015 г. был известен как Министерство промышленности Канады), которое является одним из ключевых министерств с широкими полномочиями и в том числе курирующий туристский сектор Канады. Дестинации Канады (Destination Canada) – организация, созданная в 1995 г. для продвижения туризма в Канаде (ранее Канадская комиссия по туризму – Commission canadienne du tourisme) деятельность которой направлена на содействие росту и прибыльности канадской туристической индустрии [10].

Б) Региональное управление. Каждая провинция/территория имеет свои органы управления туризмом: Министерство туризма и культуры Юкона, Министерство туризма и инвестиций Северо-Западных территорий, Министерство экономического развития и транспорта Нунавута, занимающийся также вопросами развития туризма [15; 16; 17].

В) Местное самоуправление. Децентрализация управления северными территориями способствовало эффективности деятельности органов местного самоуправления (с 1970-х гг.), которое происходит в 3 направлениях: резервации, выделенные для проживания коренных народов; регулирование взаимоотношений между коренными народами и государством на основе земельных соглашений; создание национальных территорий – Нунавут. В их задачи входит широкий спектр вопросов, начиная от создания новых образовательных программ и заканчивая обновлением всех ключевых инфраструктур [7].

Результатом децентрализации государственного управления на Севере является развитие сетевых организаций коренных народов, устойчивых к происходящим процессам развития глобальной экономики [6]. Институтами, развития местного самоуправления

северных территорий, являются: Ассоциация арктических кооперативов, Совет инуитов Канады, Союз женщин инуитов Канады, Совет юконских индейцев, национальный совет молодёжи инуитов, Советы общин коренных народов Канады и др.

Туризм, развивающийся на основе традиционного природопользования и сетевого взаимодействия между всеми участниками туристской индустрии, обеспечивает быструю адаптацию к изменениям спроса глобального туристского рынка и устойчивость деятельности в экстремальных условиях. Создание сети предприятий коренных народов является результатом соглашений по территориальным претензиям коренных народов.

Основным направлением политики Канады в отношении коренных народов является социальное развитие коренных народов и северных кооперативов в рамках соглашений с крупными добывающими компаниями, стремящимися получить доступ к добыче минеральных ресурсов на территории проживания коренных народов. Система управления туризмом северных территорий Канады является эффективным инструментом распределения управленческих сил по планированию, координации и контролю развития туризма.

Новые подходы к развитию северных территорий состоят в выработке методов и технологий освоения, направленных на изменение отношения к Северу как источнику ресурсов. В практическом плане новая модель направлена, с одной стороны, на повышение автономности локальных производственных и социальных объектов, жилищного фонда. А с другой – на развитие элементов сетевой инфраструктуры и реализацию межрегиональных проектов как основу экономической интеграции [9].

Выводы.

Учитывая удаленность северных территорий, особую значимость приобретает развитие информационных технологий не только для управления, но и для экономики социальной сферы Севера. Это определяется тем, что они позволяют снижать стоимость государственных услуг для населения, уменьшают транзакционные издержки, способствуют налаживанию экономических и социальных связей. При новом освоении Севера усиливается регулирующая роль институтов, особенно местного самоуправления, заинтересованных в развитии своей территории. Хозяйственное освоение Севера становится устойчивым, если одновременно наблюдается не только освоение территории, но и сохранение традиционного хозяйства коренных народов, а значит, бережное отношение к окружающей среде.

В настоящее время становится очевидным, что будущее коренных народов зависит не только от сохранения условий для традиционного жизнеобеспечения и развития сопряженных отраслей локальной экономики (туризм, традиционное природопользование), и не просто от закрепления прав собственности на природные ресурсы аборигенных земель. Как показывает передовой канадский опыт, перемены к лучшему в общинах коренных народов происходят вместе с развитием новых форм аборигенных предприятий (сетей), которые эффективно используют обретенную собственность на природные ресурсы, осуществляют экономическую деятельность на условиях аутсорсинга или участвуют в качестве партнера в акционерном капитале с добывающими природные ресурсы компаниями. Поэтому важнейшим направлением политики Канады в отношении коренных народов является развитие человеческого капитала и северных кооперативов в рамках соглашений с крупными добывающими компаниями, стремящимися получить доступ к добыче минеральных или топливно-энергетических ресурсов.

Как показывает канадский опыт механизм взаимодействия государственных, региональных, муниципальных структур с туристскими предприятиями является наиболее эффективным методом управления туризмом на Севере. Развитие туризма в арктических районах Республики Саха (Якутия), как показывает опыт северных территорий Канады, может способствовать «легализации» существующего неформального туристского рынка посредством развития местного самоуправления, государственной поддержки и единой координационной политики управления туризмом, основанной на научных исследованиях. При таком подходе развитие туризма в арктических районах Республики Саха (Якутия) может стать процессом нового освоения с сопутствующим развитием технологий, коммуникаций,

инфраструктуры, с повышением уровня профессиональной подготовки местного населения, развитием предпринимательства. Для этих целей «эффективным инструментом должны стать современные ГИС и технологии на основе больших данных, имеющие большую практическую направленность» [2] для разработки стратегических программ развития территорий в рамках геосистемного подхода.

Литература

1. Абеле Ф. Канадский опыт улучшения положения коренных народов на рынке труда // Регион: экономика и социология. 2004. № 4.
2. Бакланов П.Я. Геосистемный подход в географических исследованиях // Тихоокеанская география. 2020. № 1 (1). С. 7-12.
3. Бакланов П.Я. Территориальная организация и пространственное развитие: соотношение понятий и процессов // Геосистемы восточных районов России: особенности их структур и пространственного развития. № 7. 2019. Стр. 10-16.
4. Соколов В.И. Северные территории в Канаде: управление и хозяйство// США. Канада. Экономика – политика – культура. 2008. № 8.
5. Тотонова Е.Е. Опыт развития туризма на Севере Канады : монография / Е. Е. Тотонова. Якутск : Изд-во Якут. госуниверситета, 2009. 194 с.
6. Тотонова Е.Е. Развитие кооперативов на Севере: канадский опыт // Управление экономическими системами: электронный научный журнал, 2015, №9 (81). URL: <http://www.uecs.ru>
7. Управление индустрией туризма. Лучший опыт деятельности национальных организаций и агентств по туризму / Дж. Дж. Леннон, Х. Смит, Н. Кокерелл, Дж. Трю. М., 2008. 735 с.
8. Черкасов А.И. Зарубежный опыт исследования и освоения Севера / А. И. Черкасов. – М.: ВИНТИ, 1985. 180 с.
9. Totonova Elena. Tourism Planning and Management of Canada's Northern Territories. Indian Journal of Science and Technology. Vol 8(10), DOI: 10.17485/ijst/2015/v8iS10/ 84875, December 2015.
10. Канадская комиссия по туризму [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. – URL:<http://www.canadatourism.com>
11. Министерство по делам индейцев и развития Севера [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. – URL:<http://www.ainc-inac.gc.ca>
12. Национальный план инвестиций в инфраструктуру коренных народов [Электронный ресурс] : URL:<https://open.canada.ca/data/en/dataset/66566638-328b-4df2-9ab7-dffe34e5b17c>
13. Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. – URL:<http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-fra.asp>
14. Стратегия развития туризма Нунавут [Электронный ресурс] : <http://gov.nu.ca/fr/edt/documents/tunngasaiji-une-strategie-touristique-pour-les-nunavummiut>
15. Правительство Нунавут [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. – URL:<http://www.gov.nu.ca>
16. Правительство Юкона [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. – URL:<http://www.gov.yk.ca>
17. Правительство Северо-западных территорий [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. – URL:<http://www.gov.nt.ca>
18. Промышленность, туризм и инвестиции [Электронный ресурс] : [офиц. сайт]. - URL:<http://www.itl.gov.nt.ca>