

УДК 323.21/325.11

DOI статьи: 10.17238/issn2221-2698.2015.21.98

Этнонациональная политика России в Арктике: основные подходы и принципы¹



© **Шапаров** Александр Евгеньевич, доктор политических наук, профессор Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор монографий: «Иммиграционная политика англосаксонских стран: акторы и механизмы» (2011), «Иммиграционная политика: генезис и современные тенденции (Австралия, Великобритания и Канада)» (2010), «Социальная мобильность: проблемы политического регулирования» (2008). E-mail: teledvina@rambler.ru.

Аннотация. Необходимость учёта региональной специфики при формировании и реализации государственной этнонациональной политики в АЗРФ раскрывается на основе анализа двух противоположных управленческих подходов — экономико-технократического и политико-гуманитарного. Коренные народы Севера рассматриваются как объект и субъект государственной этнонациональной политики России. Анализируются две проблемы: создание условий для сохранения и развития народов, традиционно проживающих в регионе, содействие их культурному многообразию, повышение уровня жизни; интеграция в общество внутренних и внешних мигрантов. Отмечается, что концептуально оформились три императивных подхода к формированию государственной национальной политики в отношении малочисленных этносов Севера: государственно-патерналистский, либерально-рыночный и неотрадиционалистский. Перспективы взаимодействия государства и коренных народов рассмотрены в контексте надэтнической идентичности — «*индигенные народы*», то есть местные, коренные.

Ключевые слова: Арктика, Север, государство, этносы, национальная политика, коренные народы, индигенность

Ethnic policy of Russia in the Arctic: basic approaches and principles

¹ Исследование выполнено за счёт гранта Российского научного фонда — проект № 15-18-00104 «Российская Арктика: от концептуализации к эффективной модели государственной этнонациональной политики в условиях стабильного развития регионов».

© **Alexander E. Shaparov**, Doctor of Political Sciences, Professor at the Northern Arctic Federal University named after M. V. Lomonosov. Author of monographs: "Immigration policy of the Anglo-Saxon countries: actors and mechanisms" (2011), "Immigration policy: genesis and current trends (Australia, Great Britain and Canada)" (2010), "Social mobility: problems of political regulation" (2008). E-mail: teledvina@rambler.ru.

Abstract. The need to account the regional specific of the ethnic policy making and its practice in the AZRF is grounded on 2 contrary management approaches: economic- technocratic approach and political-humanitarian approach. Indigenous peoples are considered to be the subject and the object of the state ethnic policy of Russia. 2 issues are analyzed: 1) preservation and development of indigenous peoples, historically living in the area; contributions to their cultural diversity; improvement of the living standards; 2) social integration of internal and external migrants. It is noted that there are three imperative approaches to the state policy towards small-numbered ethnic groups of the North: the state-paternalistic, liberal market and neo-traditionalist approaches. Prospects of mutually-interacting state and indigenous peoples discussed in the context of supra-ethnic identity — indigenous peoples, "local" people.

Keywords: *Arctic, North, state, ethnos, ethnic integration policy, indigenous people, indigenism*

Введение

Арктическая зона РФ (АЗРФ) охватывает территории с различным этническим и конфессиональным составом, экономической специализацией и формами организации региональной политической власти. Огромная малонаселённая территория, суровые климатические условия и расположение на пересечении разных культур predetermined сложность этносоциальных процессов в Арктике. Колонизация северных земель составляет суть миграционных процессов в исторической ретроспективе. Великий отечественный историк В.О. Ключевский считал колонизацию основным фактом отечественной истории, обращая внимание на роль государства в этом процессе: «История России есть история страны, которая колонизируется. Область колонизации в ней расширялась вместе с государственной её территорией» [1, с. 50]. Важную специфическую особенность российской колонизации составляет её направленность на освоение незаселенных или экономически неосвоенных территорий. Следует различать термины «колонизация» и «колониализм», имеющие разную смысловую нагрузку и оценочные характеристики. На качественную разницу в дефинициях «колонизация» и «колониализм» указывает профессор Л.Л. Рыбаковский [2, с. 128]. По его мнению, политика колонизации, проводимая Россией, исключала такие явления как рабо-

торговля и уничтожение туземного населения, в отличие от имперской политики колониализма, характерной для Испании, Португалии, Великобритании и других стран, в результате которой произошло закабаление и ограбление народов Нового Света и превращение территорий их проживания в колонии развитых стран. Термин «колонизация», на наш взгляд, более точно раскрывал суть процесса переселения, акцентируя внимание на целенаправленном характере воздействия на этот процесс со стороны государства в российских условиях. Россия, будучи основой евразийского мира, исторически формировалась как система, объединявшая многочисленные этносы и тем самым дававшая им новое качество будущего. Причём перспективы существования и развития открывались не только для масс, но и для элиты тех этносов, которые включались в состав России. Многие представители малых этносов в условиях российской государственности получали возможности для восходящей социальной мобильности.

Таким образом, смешение и дисперсное расселение народов, различия хозяйственных укладов и ценностных установок, большая роль государства в колонизации северных земель выступили историческими факторами регионализации пространства Арктики. Несмотря на существующие различные этнические и конфессиональные характеристики населения, Российскую Арктику следует рассматривать как единый макрорегион в составе России, вследствие безусловного преобладания в его населении русского мегаядра, а также общероссийского самосознания, доминирующего над этническим и региональным у большинства жителей северных территорий РФ.

Нация и этносы в Российской Арктике

Вопрос выработки эффективной государственной этнонациональной политики становится всё более актуальным в повестке дня по освоению Арктики. Его актуальность обусловлена комплексом причин — возрастающим вниманием со стороны государства, принявшего за последние годы стратегические документы по развитию АЗРФ, обостряющейся мировой конкуренцией за ресурсную базу, важным геоэкономическим и геополитическим значением региона. Особого внимания заслуживает потребность формирования региональных моделей этнонациональной политики, на которую указывают эксперты [3, 2013]. Сложность задачи формирования региональных моделей этнонациональной политики России заключается, с одной стороны, в необходимости учета особенностей этносоциальных процессов, протекающих в регионах, различающихся по социально-экономическому развитию, особенностям межэтнических отношений, динамике миграционных процессов, а с другой стороны, обязательном соответствии региональных подходов единой государственной политике в этой сфере.

Прежде чем переходить к анализу ценностных характеристик отечественной этнонациональной политики, определимся с дефинициями «этнос» и «нация». Отметим отсутствие консенсуса среди зарубежных и отечественных учёных по данной проблеме, её сложность и политизированность. По мнению Ю.М. Бромлея, этнос — это «...исторически сложившаяся на данной территории устойчивая межпоколенная совокупность людей, обладающих не только общими чертами, но и относительно стабильными особенностями культуры (включая язык) и психики, а также осознанием своего единства и отличия от всех других подобных образований (самосознанием), фиксированном в самоназвании (этнониме)» [4, с. 58]. То есть этнос выступает главным образом как социокультурная общность. В отличие от этноса, нация — политическое и надэтническое образование, включающее разные этносы. Британский этнограф из Лондонской школы экономики Э. Смит определяет нацию как политико-культурное сообщество, осознающее свою автономию, единство и собственные интересы: «нацией ... именуется народонаселение, имеющее историческую территорию, общие мифы и историческую память, массовую и народную культуру, общую экономику и общие, установленные законом права и обязанности для своих членов» [5, с. 57]. Отметим, что Э. Смит подчеркивает именно политическую природу нации, взяв в качестве критериев «установленные законом права и обязанности». В современных обществах только государство обладает суверенным правом принимать конституцию и законы, а также устанавливать права и обязанности для граждан на своей территории. Определение нации Э. Смитом считается классическим, поскольку находится между двумя крайними точками зрения на происхождение наций — с одной стороны, инструменталистской и конструктивистской теориями, считающими нацию сконструированным, воображаемым феноменом (Б. Андерсон [6, 1983], Э. Геллнер, Э. Хобсбаум, Л.М. Дробижева [7], В.А. Тишков [8]) и примордиалистской концепцией с другой, считающей нацию биосоциальным феноменом (П. Ван ден Берге, К. Гирц, Д. Армстронг).

Таким образом, под нацией мы будем понимать всё население России, подпадающее под вышеназванные критерии — долговременно проживающее на территории, разделяющее общие мифы, традиции, имеющее общую историческую память, обладающие гражданскими правами и обязанностями. Отметим, что среди целей национальной политики России в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утверждена Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666) на первое место поставлено упрочение общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа Российской Федерации (российской нации).

Особое место среди населения АЗРФ занимают коренные малочисленные народы Севера — этносы. Это важное замечание в контексте нашей статьи, поскольку тема этнонациональной политики России в Арктике включает государственную политику в отношении всего населения АЗРФ. В тоже время, коренные малочисленные народы Севера выступают в качестве особого объекта государственной политики.

Важные особенности расселения в Арктике состоят в том, что, хотя это в целом территория с низкой плотностью населения, уровень урбанизированности здесь один из самых высоких в стране — около 80% [9, с. 38]. Значительная часть городского населения проживает в крупных промышленных центрах — Архангельске, Северодвинске, Мурманске (свыше 100 тысяч человек) и ещё в 30 городах с населением свыше 5 тысяч человек. Остальная часть населения проживает в преимущественно замкнутых сообществах, для которых характерна «оторванность» от «большой земли». Речь идет о существовании географически, климатически и экономически обусловленных особенностях функционирования социума, которые обязательно должны учитываться при формировании национальной политики в отношении этносов АЗРФ.

Управленческие подходы к развитию Арктической зоны России

Следствием распада СССР стала деградация хозяйственной, транспортной и социальной инфраструктуры, значительный миграционный отток населения северных территорий, разрушение системы здравоохранения, особенно в сельской местности, отток специалистов. В постсоветскую эпоху в большинстве северных регионов сформировалось отрицательное сальдо миграции населения. Основной причиной оттока населения из северных регионов в 90-е годы XX века стало изменение роли государства в экономике, свертывание масштабных проектов освоения Севера, Сибири и Дальнего Востока. С 1990 по 2011 гг. численность населения Севера России уменьшилась с 9 807 тыс. чел. до 7 967 тыс. чел., то есть совокупные потери северных территорий составили 1 млн. 840 тысяч человек [10, с. 71]. Отрицательное сальдо в миграционном обмене северных территорий с центральными и южными регионами России с меньшей интенсивностью продолжается и в настоящее время.

Вектор государственной политики России в отношении Арктики изменился начиная с 2007 года. За последние годы было принято несколько важных доктринальных документов. Так, в 2013 году принята Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г. В 2014 году утверждена госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации

на период до 2020 г.». Указом Президента России образована государственная комиссия по вопросам развития Арктики.

По мнению автора, в современной России сформировались два противоположных управленческих подхода к формированию государственной политики по освоению территорий Крайнего Севера. Условно обозначим их как экономико-технократический и политико-гуманитарный.

Идеологическим основанием **экономико-технократического подхода** выступают либеральные ценности, исповедуемые представителями экономического блока правительства: конкуренция, равенство возможностей, современные варианты принципа *laissez-faire*. В рамках данного подхода минимально учитывается специфика экономического развития северных территорий. В русле экономико-технократического подхода стал популярным «вахтовый» метод к освоению природных богатств Арктики. «Вахтовый» метод в настоящее время находит воплощение и в практике государственных и частных нефтегазовых компаний. Его сторонники апеллируют к необходимости снижения издержек по поддержанию инфраструктуры в суровых климатических условиях, оптимизации расходов и других экономически обоснованных заключений, призванных увеличить эффективность затрачиваемых государством и компаниями средств. В русле данного подхода находится противопоставление понятий «Арктика» и «Север», характерное для доктринальных программно-политических документов и, шире, для всего процесса нормотворчества предыдущего десятилетия. Суть его заключается в том, что «Арктика» включает территории, имеющие выход к Северному Ледовитому океану. «Север» подразумевает более обширный охват территорий с суровым климатом [11, с. 155—191]. Казалось бы, подобная дифференциация географически обусловлена и логична. Однако в практике государственной политики противопоставление «Арктики» и «Севера» означает безусловный приоритет арктическим проектам, связанным прежде всего с развитием Северного морского пути и сворачивание господдержки северным территориям, не входящим в АЗРФ².

Таким образом, Арктика, а не Север выделяется в качестве стратегического объекта государственной политики. Закрепление тенденции повышения роли Арктики в ущерб развитию Севера в российском законодательстве негативно воспринимается в экспертном сообществе. Власти ряда северных регионов выступают с предложениями по расширению Арктической зоны. Аналогичного мнения придерживаются и эксперты. По мнению профессора

² Указом Президента России 2 мая 2014 г. определен состав сухопутной территории АЗРФ, куда включены территории четырех субъектов полностью и четырех субъектов РФ частично — 16 муниципальных образований.

Ю.Ф. Лукина, если субъект РФ частью своей территории выходит к морскому побережью, то всю территорию данного субъекта следует включать в состав Арктической зоны [12, с. 170]. В октябре 2014 г. в СМИ появилась информация со ссылкой на главу Минтруда России М. Топилина о возможной отмене районных коэффициентов, применяемых при оплате труда в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. И, хотя Минтруд позднее дезавуировал данное сообщение [11, 2014], оно имело негативную реакцию в общественном мнении населения северных регионов.

Второй, *политико-гуманитарный подход*, заключается в необходимости комплексного развития территорий Севера, создания комфортных условий для проживания населения. Речь идет о расширенном толковании АЗРФ, включающим большинство северных территорий, и о необходимости целенаправленной государственной политики по Арктике и Северу, в частности, разработку нормативно-правовой базы, включающей специальный закон об Арктике. Важной задачей государственной политики выступает реиндустриализация экономики регионов АЗРФ путем создания сети специальных территорий опережающего развития. Реиндустриализация экономики АЗРФ должна стать основой развития социальной инфраструктуры, медицины, образования, рынка труда регионов Севера. Аналогичная целенаправленная политика, учитывающая специфику территорий, должна быть выработана в отношении Сибири и Дальнего Востока. По нашему мнению, решение демографических проблем, закрепление населения, прежде всего трудовых ресурсов, на территориях Крайнего Севера выступает важнейшей государственной задачей, особенно актуальной в условиях современной геополитической ситуации. Обезлюдение северных территорий, конечно, не грозит напрямую утратой государственного суверенитета АЗРФ. Однако продолжение данной тенденции в среднесрочной перспективе порождает серьезные проблемы геоэкономического и геополитического характера. Местное коренное население помимо адаптации к климатическим условиям, обладает особыми императивными характеристиками — чувством Родины (homeland), восприятием территории в качестве «своей», что подразумевает широкий спектр социогуманитарных характеристик — от бережного отношения к хрупкой природе Арктики (малая родина), до осознания единства своей судьбы с большой Родиной — Россией. Опустынивание пространства АЗРФ будет означать слом многовекового цивилизационного усилия русского народа по колонизации территорий Севера.

Экспертами отмечается отсутствие единого императивного подхода в нормативно-правовом регулировании отношений в АЗРФ, отражающих специфику этого макрорегиона. По мнению директора Центра экономики Севера и Арктики профессора А.Н. Пилясова,

идеологическим стержнем федерального законодательства об Арктической зоне должна стать нацеленность на решение проблем безопасности в их расширенной трактовке, включающей как проблемы национальной безопасности, так и проблемы безопасности человеческой жизни, экологической безопасности и безопасности местных сообществ [13, с. 27]. Такая точка зрения представляется обоснованной и в плане регулирования межнациональных отношений в Арктике.

При формировании этнонациональной политики России необходимо учитывать региональную специфику межэтнических отношений. В частности, замещение старожильческого населения в результате миграционного обмена, притока неадаптированных к условиям Севера мигрантов, не нацеленных на долговременное проживание, влечет риски роста межэтнической напряженности в чувствительной в геополитическом плане территории России. С одной стороны, неконтролируемая миграция, лоббируемая недобросовестными работодателями, выступает доминирующим фактором, негативно влияющим на межнациональные отношения. Правительственные усилия по социальной адаптации трудовых мигрантов не решают таких проблем, как продолжающийся наркотрафик из среднеазиатских республик, высокий уровень преступности среди мигрантов, особенно нелегалов, конфликты между трудовыми мигрантами, расширение сектора теневой экономики. Особенно значимым становится влияние этого фактора в условиях социально-экономического кризиса.

С другой стороны, на миграционные установки жителей территорий Крайнего Севера определяющее влияние оказывают факторы комфортности и безопасности проживания в регионе. По результатам социологического исследования в 2008—2010 гг. в Республике Коми (РК), проведенного по инициативе Министерства по национальной политике РК, основными причинами отъезда являются: «желание сменить место жительства, север — на юг или среднюю полосу» — 29,3%; «у населённого пункта, в котором проживают, нет будущего, т.к. не развивается производство» — 25,0%; «нет возможности материально обеспечить семью» — 14,9% [14, с. 113]. В ходе исследования респонденты указали причины, способные вызвать межнациональные конфликты. Все три года наиболее часто респонденты называли три причины: 1) «невоспитанность, бескультурье, глупость, несдержанность людей, результат взаимного непонимания» (48,9%); 2) «приезжих слишком много, их вызывающее поведение, притеснение коренного населения» (42,5%); 3) «бедность, неустроенность жизни, большой разрыв между богатыми и бедными, зависть к тем, кто богаче» (33,2% в 2010 г.) [14, с. 118].

Таким образом, отток старожильческого населения и замена его на временных мигрантов в среднесрочной перспективе создает угрозу утраты населением регионов Крайнего Севера национально-государственной идентичности.

Всё более реальной угрозой безопасности населения России становится экспансия радикальных исламистов. Эксперты указывают на тенденцию проникновения исламских фундаменталистов в немусульманские регионы России, используя разнообразные формы вербовки своих сторонников. Особенно тревожны факты распространения радикальных идей среди молодёжи. Если усилиями власти данную тенденцию не удастся сломать, проникновение радикальных исламистов в регионы АЗРФ останется лишь делом времени.

Автор считает, что этнонациональная политика России в Арктике, имеющая целью устойчивое развитие субъектов, входящих в АЗРФ, должна быть реализуема через два основных направления. *Первое* заключается в создании условий для сохранения и развития народов, традиционно проживающих в регионе, содействия их культурному многообразию, повышению уровня жизни. Достижение этнополитической стабильности, формирование межэтнической, межконфессиональной толерантности возможно на принципах эффективного взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и общественных организаций, и, что крайне важно, на основе экономического роста.

Второе направление этнонациональной политики в Арктике — интеграция в общество внутренних и внешних мигрантов, переехавших из регионов и государств с отличающейся этнокультурной, конфессиональной или языковой спецификой.

В основу формирования как национальной, так и миграционной политики России должен быть положен *принцип цивилизационного единства*. Под «цивилизационным единством» мы понимаем разделяемые на уровне сознания культурные ценности, нормы, правила общежития, определяющие поведенческие паттерны, присущие индивидам, как представителям больших и малых групп, имеющих долговременные исторические связи и опыт совместного проживания. Важным внутренним признаком цивилизационного единства выступает наличие самоидентификации индивида с обществом страны-проживания, отождествление своего будущего и будущего своих детей с будущим страны, воспринимаемой им в качестве Родины. Важными внешними признаками цивилизационного единства могут выступать знание индивидом языка, законов, традиций, истории и культуры страны-проживания, готовность служить в её вооруженных силах. При этом второстепенную роль выполняют такие факторы, как этничность, наличие родственников в стране проживания или прописки до определённого года. Следует отметить, что принадлежность к этносам, истори-

чески связанным с обществом страны-проживания, входящим или входившим в состав общества страны-проживания, выступает важной предпосылкой цивилизационного единства. В этом смысле оправданы и необходимы преференции для российских соотечественников — русских и представителей других коренных народов России, не имеющих государственности за границей. В то же время, акцентирование этничности как доминантного фактора цивилизационного единства контрпродуктивно, поскольку влечет за собой угрозу развития национализма и сепаратизма. Природно-климатические условия во многом предопределили объединительное начало России.

Привлечение и закрепление трудовых ресурсов выступает значимой составной частью государственной миграционной политики в АЗРФ. При этом эффективность миграционной политики должна определяться через её влияние на уровень межэтнической и межконфессиональной напряжённости.

Таким образом, реализация экономико-технократического подхода в практике государственной политики России в Арктике, на наш взгляд, может достичь временных эффектов, однако в средне- и долгосрочном периодах порождает значительные риски и угрозы геополитического характера. Устойчивое развитие территорий АЗРФ возможно лишь при условии, что интересы проживающего на них населения будут учтены как в программно-директивных документах, так и в практике государственной политики России в Арктике.

Коренные народы Севера как объект и субъект государственной этнонациональной политики России

Важная задача государственной этнонациональной политики в Арктике — выработать и реализовывать систему мер поддержки представителей народов, ведущих традиционный образ жизни и хозяйства. Особое внимание при формировании и реализации государственной этнонациональной политики на федеральном и региональном уровне должно быть уделено решению проблем коренных малочисленных народов Севера (словосочетание «малочисленные народы Севера» является общераспространённым устойчивым выражением и подразумевает коренные малочисленные народы, проживающие на территории Севера, Сибири и Дальнего Востока России).

Политика государства по развитию территорий Крайнего Севера, Сибири и Дальнего Востока в советский период при многих позитивных достижениях, имела и негативные последствия. Традиционным хозяйственным и бытовым укладам народов Севера, обеспечивающим их экономический базис, в 30—50-е годы XX в. был нанесён удар насильственным переводом на оседлый образ жизни. По мнению экспертов, интернанизация школьного обу-

чения молодёжи малочисленных народов Севера включила механизм их дезадаптации к окружающей среде, выразившийся в росте алкоголизма, преступности, ставящий под угрозу само существование традиционного хозяйства. Следует отметить и нарастание экологических проблем, которые связаны с расширением промышленного использования природных ресурсов на Севере.

В конце XX в. на волне подъёма этнического самосознания в СССР (России) организационно оформились ассоциации коренных малочисленных народов. Наиболее известная в настоящее время — Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ), образованная в 1990 г. Первоначально Ассоциация объединяла представителей 26 этносов, в настоящее время их число увеличилось до 41. Далеко не все этносы, проживающие на территориях АЗРФ, могут быть отнесены к коренным.

В международной терминологии используются разные определения относительно коренного народа — это: аборигенное, автохтонное, индигенное население [15, с. 24]. Характерными для коренных народов (англ. *indigenous peoples*) являются признаки: историческая связь (преемственность) с территорией их настоящего проживания, компактность расселения; самосознание себя в качестве таковых, самоидентификация; наличие собственного языка, культуры, традиций и иных социальных, экономических и политических институтов; желание сохранить свою землю и этническую самобытность в качестве основы для продолжения своего существования как народа [15, с. 47—48]. Следует отметить, что подходы к определению этнической принадлежности и, как следствие, статистический учёт представителей коренных этносов сильно отличаются от страны к стране.

В России доля коренных этносов относительно всего населения, проживающего в Арктическом регионе, незначительна. По подсчётам отечественного исследователя профессора Ф.Х. Соколовой, общая численность коренных малочисленных народов, проживающих в арктических регионах на начало XXI в., составляла 8,0—8,5% населения. На Аляске доля коренных народов составляет — 14,9%, в Арктической Канаде — 50,8%, в Таймырском районе Красноярского края — 24,8%, в Ненецком и Чукотском автономных округах Российской Арктики — 18,7 и 31,3% соответственно [16]. Это качественно отличает отечественную ситуацию с коренными народами от аналогичной в США, Дании и, особенно, в Канаде. Не случайно именно США и Канада ещё в 1960—70-е годы на законодательном уровне закрепили особые права автохтонных этносов на арктические земли.

Во второй половине XX в. на волне роста этнического самосознания коренных народов произошло усиление их политической активности в развитых странах. В случае северных народов остро встал земельный вопрос. Промышленное освоение северных территорий США и Канады поставило под угрозу традиционный образ жизни эскимосов. В первой половине XX века организации эскимосов, алеутов и индейцев США отстаивали права на пользование общинными землями в основном через подачу петиций. К середине XX века произошло объединение разрозненных организаций в региональные ассоциации, вначале по этническому принципу, а с 1966 года после создания Аляскинской федерации коренных народов (АФКН) по полиэтническому. Создание АФКН выдвинуло на повестку дня вопросы гарантий осуществления традиционных промыслов, предполагающие выделение специальных земель, а также требования компенсаций за отторгнутые земли и передачи сырьевых ресурсов. Результатом деятельности стало принятие в 1971 году Конгрессом США Акта по разрешению земельных требований коренных жителей Аляски (ANCSA). Соглашение состояло из передачи прав на 44 млн. акров земли и выплаты коренным народам 962,5 млн. долларов в качестве компенсации за утраченные земли [17].

В Канаде в настоящее время применяется типовой договор между компаниями и местными общинами, который предусматривает их участие в прибыли, меры по поддержке культуры и традиционного уклада. На основе равноправного партнерства жители северных территорий имеют право решать, где и что будет добываться³.

В России, где принят федеральный закон о гарантиях прав коренных народов, где сказано, что они имеют право на возмещение убытков и ущерба, нанесённого из-за хозяйственной деятельности на территориях их исконного проживания, у компаний нет обязательств по выплате компенсаций. Они делают это на добровольной основе, на основе соглашений, которые заключаются с общинами, с региональными властями⁴.

Таким образом, активизация усилий коренных народов по отстаиванию своих прав в условиях развитых демократий имела важные политические последствия. *Во-первых*, на основе совместной общественно-политической деятельности коренных народов, изначально проживающих на данной территории, сформировалась особая форма надэтнической идентичности — «*индигенные народы*» (*indigenous*), то есть «местные», «коренные». Одновременно индигенность выступает как форма трансграничной самоорганизации коренных народов. Исследователями отмечается тот факт, что политикой возрождения индигенных куль-

³ Компенсации коренным народам в Арктике выплачивают только на добровольной основе. URL: <http://regnum.ru/news/1772526.html> (дата обращения: 08.11.2015).

⁴ Там же.

тур заняты преимущественно городские жители, которые имеют довольно хорошее образование и возможность общаться на международном уровне. Население, занятое традиционным хозяйством (например, оленеводством), часто лишено возможности такого участия и в принципе не включено в данные политические процессы [18, с. 29].

Во-вторых, в развитых странах институционализировалась идея выделения специальных прав коренных народов, включая особые права на территорию проживания. Признание за коренными народами особых коллективных прав принято именовать как «индигенная перспектива» (*indigenous perspectives*) [19, с. 62—95].

В-третьих, в отношении коренных народов были приняты важные международно-правовые документы, закрепляющие особые, более широкие права. Наиболее значимые из них — Конвенция Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.) и Декларация ООН о правах коренных народов (2007 г.).

Таким образом, к концу XX в. в мире произошли важные институциональные изменения в отношении к коренным народам, в признании обладания ими особыми правами, прежде всего на территорию, и статусом. Как справедливо замечает В. Владимирова: «Международный индигенный активизм создает пространство для формирования более широкой индигенной идентичности, инкорпорируя единство и универсальность коренных народов на глобальном уровне, основываясь на аналогичных историях угнетения и колониального господства и продолжающейся в настоящее время маргинализации во всем мире, подтверждая при этом политику различий на местном уровне» [18, с. 47]. Исследователями отмечается существенная разница в ценностных подходах к выработке политики государства в отношении индигенных народов. Если для англосаксонских стран — США, Канады и Австралии — на политику в отношении автохтонного населения оказывает влияние груз колонизаторского прошлого, восприятия аборигенов как «нецивилизованных», отсталых, то в скандинавских странах коренные народы, использующие сходные адаптационные практики, воспринимаются не в качестве «чужих», а в контексте «свои другие».

К настоящему времени в России в значительной мере сформирована нормативно-правовая база в сфере защиты прав и традиционного образа жизни малочисленных народов Севера. Конституцией РФ гарантируются права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами, нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Для сравнения, до настоящего времени в конституции Австралии официально не закреплено, что аборигены являются коренными жителями

континента. Россия является участницей международных правовых документов, касающихся коренных народов, в том числе Декларации Организации Объединённых Наций о правах коренных народов, принятой резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи ООН от 13 сентября 2007 г. Следует отметить, что Россия не ратифицировала Конвенцию МОТ № 169. Основная причина — расхождение в толковании понятия «коренные народы» (в отечественном законодательстве для признания народа коренным кроме традиционного образа жизни необходим критерий малочисленности). Кроме того, ст. 14 Конвенции МОТ № 169 признаёт за соответствующими народами права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают⁵. Отечественное законодательство не содержит положений, закрепляющих права собственности на земли за народами по этническому признаку.

На федеральном уровне неоднократно утверждались государственные программы их социально-экономического развития. В феврале 2009 г. распоряжением Правительства была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Целью Концепции провозглашено создание в Российской Федерации условий для формирования устойчивого развития малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов. В законодательстве закреплены меры государственной поддержки малочисленных народов в виде льгот, субсидий, квот на использование биологических ресурсов. Льготы для представителей малочисленных народов Севера, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и занимающихся традиционными видами хозяйственной деятельности, предусмотрены Налоговым кодексом, Лесным кодексом, Водным и Земельным кодексами Российской Федерации. В феврале 2009 г. Правительство РФ утвердило «Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ». Её целью провозглашалось создание условий для формирования устойчивого развития народов Севера, которое, в свою очередь, предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущих поколений.

⁵ Конвенция МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml (дата обращения: 27.07.2015).

Патернализм по отношению к народам Севера должен, по возможности, поддерживать их традиционное хозяйство. В «Основах государственной политики РФ в Арктике до 2020 года» (2008 г.) подчёркивается необходимость конструктивного диалога и более глубокого вовлечения в политический процесс субнациональных и субгосударственных игроков, таких как арктические регионы России, муниципалитеты, коренные жители и неправительственные организации.

К настоящему времени вопрос о необходимости выработки специальной государственной политики в отношении малочисленных народов не вызывает разногласий ни среди научного сообщества, ни среди управленцев. Что касается ценностных оснований политики и форм взаимодействий между государством и КМН (коренными малочисленными народами), то по этим вопросам единство отсутствует. По мнению автора, в современной России концептуально оформились, как минимум, три императивных подхода к формированию государственной национальной политики в отношении малочисленных этносов Севера: государственно-патерналистский, либерально-рыночный и неотрадиционалистский.

Представители первого, **государственно-патерналистского подхода** исходят из неспособности малочисленных народов Севера самостоятельно справиться с проблемами адаптации их традиционного уклада к современным социально-экономическим условиям. Сторонники патерналистского подхода (сюда помимо части экспертов относятся представители ассоциаций КМН Севера) выступают за всемерное расширение государственной помощи, прекращение которой повлечет за собой угрозу депопуляции и грозит части этносов полным исчезновением. Реализация государственно-патерналистского подхода к формированию государственной политики в отношении малочисленных этносов во многом зависит от способности лидеров организаций КМН Севера пролоббировать свои интересы во властных институтах.

Сторонники второго, **либерально-рыночного подхода** (в основном правительственные чиновники федерального уровня) апеллируют к неолиберальным ценностям — рынка, конкуренции, равенства возможностей, как экономически обусловленным условиям функционирования современного социума. Обязанности государства состоят в создании инвестиционного климата, поддержке частной инициативы, содействию «встраивания» традиционных промыслов в рыночные реалии. Например, право пользования любыми природными ресурсами должно возникать на основании результатов конкурсов и аукционов. Сторонники либерально-рыночного подхода исходят из ограниченности государственных ресурсов, которые могут быть направлены на поддержку КМН Севера, адресности государственной помощи, недопустимости расширенного толкования этносов, относящихся к коренным малочисленным наро-

дам. Их аргументация находит поддержку как в управленческих кругах, так и у части экспертов, обеспокоенных распространением иждивенческих настроений среди представителей малочисленных народов, в частности, среди молодёжи. Отметим, что в реализуемой государством политике в отношении КМНС либерально-рыночных вектор явно преобладает. В своём выступлении на съезде президент АКМНСС и ДВ С.Н. Харючи отметил, что начиная с 2009 г. из Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» были изъяты нормы о получении рыбопромысловых участков для традиционного рыболовства без проведения конкурса. В результате многие общины лишились права вылавливать рыбу на своих исконных землях, поскольку не смогли выиграть конкурсы у коммерческих предприятий, предложивших наиболее выгодные для государства условия. Вступивший в силу в 2010 году ФЗ «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов» уже не предусматривал возможности закрепления за общинами и иными объединениями народов Севера охотничьих участков для осуществления традиционной охоты [20, с. 4].

Третий, **«неотрадиционалистский» подход**, первоначально был сформулирован А.И. Пикой [21, 1996]. Его суть заключается в отказе от ассимиляторской модернизации культуры и образа жизни народов Севера, предоставление им правовой и экономической поддержки, свободы для самостоятельного развития экономики, культуры и самоуправления в современных экономических условиях. Основной целью государственной политики, по мнению «неотрадиционалистов», должен стать переход к экономической самостоятельности и национально-территориальному (общинному) самоуправлению малочисленных народов, становление их как действительных субъектов социального, экономического и культурного развития. Неотрадиционализм предполагает возвращение коренных северян к исконным занятиям, которые могут обеспечить их существование, — охоте, рыболовству, оленеводству и ремёслам. В политической сфере «неотрадиционалисты» настаивают на прямых отношениях «Центр — народы Севера». По их мнению, оставлять проблемы малочисленных народов Севера в исключительной компетенции администрации краёв, областей, округов — нецелесообразно и нецелесообразно.

Таким образом, два из трёх подходов к выработке государственной политики в отношении малочисленных народов имеют существенные методологические недостатки. Главный недостаток протекционистского подхода в том, что КМНС рассматриваются лишь как объект государственной политики. Излишний протекционизм со стороны государства нивелирует инициативу самих представителей малочисленных этносов. Реализация протекционистского подхода вряд ли возможна в условиях социально-экономического кризиса и сокращения

бюджетных расходов. Второй, либеральный подход, предполагающий опору на рынок и конкуренцию, в реалиях Крайнего Севера оборачивается социал-дарвинизмом. Третий, неотрадиционалистский, подразумевающий посильное совместное развитие традиционной культуры в современных экономических условиях, выглядит наиболее перспективным, совмещающий интересы государства и представителей коренных малочисленных на-родов. Через социально-экономическое развитие и общественно-политическую представительность коренные этносы обретают свою субъектность, выступая не только в качестве объекта государственной политики, но и субъекта, способного влиять на принимаемые решения.

Заключение

Российская Арктика — территория с настолько специфическими климатическими условиями и социально-экономическими особенностями жизни населения, культурными и историческими традициями, что всё это не может не учитываться при выработке и реализации государственной этнонациональной политики в этом регионе. К наиболее важным инструментам реализации объединительной роли России на евразийском пространстве, находящихся в распоряжении государства, относятся этнонациональная и миграционная политики. Формирование государственных миграционной и этнонациональных политик на основе принципов цивилизационного единства есть естественный по своей природе процесс, отвечающий национальным интересам страны. Если миграционная, демографическая и социальная политики государства и не входят в тело этнонациональной политики, то самым непосредственным образом влияют на её результаты.

Системообразующими принципами государственной этнонациональной политики являются принцип гражданственности и признание приоритета прав и свобод человека. В то же время, целями этнонациональной политики России в АЗРФ выступает сохранение целостности страны, недопущение сепаратизма и конфликтов на межнациональной почве. Средствами реализации целей и задач этнонациональной политики России в Арктике, её императивными основаниями, по нашему мнению, должны стать развитие регионов арктической зоны, сохранение исконной среды обитания коренных народов Севера, стратегия народосбережения. Критериями реализации эффективной этнонациональной политики выступают формирование Российской Арктики как территории мира и согласия, укрепление общероссийского гражданского самосознания её населения, гармонизация межэтнических и межконфессиональных отношений, как условий развития этого важного в геополитическом плане макрорегиона России.

Литература

1. Ключевский В.О. Сочинения в 9-ти томах. Т.I. Курс русской истории. Ч.I. М.: Мысль, 1987. 430 с.
2. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Выпуск 5: Стадии миграционного процесса // Приложение к журналу «Миграция в России». М., 2001. 140 с.
3. Попков Ю.В., Тюгашев Е. А. Целевые ориентиры региональных моделей государственной национальной политики // Новые исследования Тувы. 2013. № 2. URL: http://www.tuva.asia/journal/issue_18/6269-popkov-tyugashev.html (дата обращения: 12.08.2015).
4. Бромлей Ю.В. Очерки теории этноса. М.: Наука, 1983. 412 с.
5. Smith A. Nations and Nationalism in a Global Era. Cambridge: Polity, 1995. 211 p.
6. Anderson B. Imagined Communities: Reflections on the origins and spread of nationalism. London: Verso, 1983. 240 p.
7. Дробижева Л.М., Рыжова С.В. Гражданская и этническая идентичность и образ желаемого государства в России // Полис. Политические исследования. 2015. №5. С. 9—24.
8. Российская нация: Становление и этнокультурное многообразие /под ред. В.А. Тишкова. М.: Наука, 2011. 459 с.
9. Пилясов А.Н. Контуры стратегии развития Арктической зоны России // Арктика: экология и экономика. 2011. № 1. С. 38—47.
10. Фаузер В.В., Фаузер Г.Н., Назарова И.Г., Коршунов Г.В. Тенденции и перспективы социально-экономического развития северных регионов России: демография, труд, миграция, расселение. М.: Экон-информ, 2012. 311 с.
11. Лукин Ю.Ф. Великий передел Арктики. Архангельск: Северный (Арктический) федеральный университет, 2010. 400 с.
12. Максим Топилин: Решения по отмене «северных» надбавок не принималось // Министерство труда и социальной защиты РФ, 27.10.2014. URL: <http://www.rosmin-trud.ru/labour/salary/56/> (дата обращения: 19.08.2015).
13. Пилясов А.Н. // Стенограмма парламентских слушаний «Проблемы законодательного регулирования в сфере развития Северного морского пути и Арктической зоны Российской Федерации» 27 марта 2015 г. URL: <http://council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/53619> (дата обращения: 21.07.2014).
14. Фаузер В.В. Мониторинг экономических и социальных процессов (на примере международных отношений) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012 № 6 (24). С. 110—123.
15. Гарипов Р.Ш. Защита коренных народов в международном праве. Казань: Центр инновационных технологий, 2012. 256 с.
16. Соколова Ф.Х. Коренные малочисленные народы Арктики: концепт, современное состояние культуры // Арктика и Север. 2013. № 12. С. 51—69
17. Гордон Л. Пуллар. Самоуправление коренных народов и политические институты на Аляске. URL: http://landclaim.narod.ru/indig_1.htm (дата обращения: 08.11.2015)
18. Владимирова В. Транснациональные индигенные организации, либеральный мультикультурализм и нарративы об «индигенном сепаратизме» на Севере России // Сибирские исторические исследования. 2015. № 1. С. 23—56.

19. Henry Huntington, Shari Fox. The Changing Arctic: Indigenous Perspectives // In: Arctic Climate Impact Assessment. Eds by C. Symon, L. Arris, B. Heal. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. Pp. 62—95.
20. Харючи С.Н. Выступление Президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. С. 4. URL: <http://www.raipon.info/about/Doclad.doc.pdf> (дата обращения: 14.08.2015).
21. Пика А.И. Неотрадиционализм на Российском Севере: идти в будущее, не забывая прошлого // Социологические исследования. 1996. № 11. С. 47—53.

References

1. Klyuchevskij V.O. Sochineniya v 9-ti tomakh. T.I. Kurs russkoj istorii. Ch.I. M.: Mysl, 1987. 430s.
2. Rybakovskij L.L. Migraciya naseleniya. Vypusk 5: Stadii migracionnogo processa// Prilozhenie k zhurnalu «Migraciya v Rossii». M., 2001. 140 s.
3. Popkov Yu.V., Tyugashev E. A. Celevye orientiry regionalnyh modelej gosudarstvennoj nacionalnoj politiki // Novye issledovaniya Tuvy. 2013. № 2. URL: http://www.tuva.asia/journal/issue_18/6269-popkov-tyugashev.html (Accessed: 12.08.2015).
4. Bromlej Yu.V. Oчерki teorii etnosa. M.: Nauka, 1983. 412 s.
5. Smith A. Nations and Nationalism in a Global Era. Cambridge: Polity, 1995. 211 p.
6. Anderson B. Imagined Communities: Reflections on the origins and spread of nationalism. London: Verso, 1983. 240 p.
7. Drobizheva L.M., Ryzhova S.V. Grazhdanskaya i etnicheskaya identichnost i obraz zhelaemogo gosudarstva v Rossii // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2015. № 5. S. 9—24.
8. Rossijskaya naciya: Stanovlenie i etnokulturnoe mnogoobrazie /pod red. V.A. Tishkova. M.: Nauka, 2011. 459 s.
9. Pilyasov A. N. Kontury strategii razvitiya Arkticheskoj zony Rossii // Arktika: ekologiya i ekonomika. 2011. № 1. С. 38—47.
10. Fauzer V.V., Fauzer G.N., Nazarova I.G., Korshunov G.V. Tendencii i perspektivy socialno-ekonomicheskogo razvitiya severnyh regionov Rossii: demografiya, trud, migraciya, rassele-nie. M.: Ekon-inform, 2012. 311 s.
11. Lukin Yu. F. Velikij peredel Arktiki. Arkhangelsk: Severnyj (Arkticheskij) federalnyj universitet, 2010. 400 s.
12. Topilin M. Resheniya po otmene «severnyx» nadbavok ne prinalos // Ministerstvo truda i socialnoj zashhity RF, 27.10.2014. URL: <http://www.rosmin-trud.ru/labour/salary/56/> (Accessed: 19.08.2015).
13. Pilyasov A.N. // Stenogramma parlamentskix slushanij «Problemy zakonodatelnogo regulirovaniya v sfere razvitiya Severnogo morskogo puti i Arkticheskoj zony Rossijskoj Federacii» 27 marta 2015 g. URL: <http://council.gov.ru/activity/activit-ies/parliamentary/53619> (Accessed: 21.07.2014).
14. Fauzer V.V. Monitoring ekonomicheskikh i socialnyh processov (na primere mezhnacionalnyh otnoshenij) // Ekonomicheskie i socialnye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. 2012. № 6 (24). S. 110—123.
15. Garipov R. Sh. Zashhita korennyh narodov v mezhdunarodnom prave. Kazan: Centr innovacionnyh texnologij, 2012. 256 s.

16. Sokolova F.X. Korennye malochislennye narody Arktiki: koncept, sovremennoe sostoyanie kul'tury // Arktika i Sever. 2013. № 12. S. 51—69
17. Gordon L. Pullar. Samoupravlenie korennyh narodov i politicheskie instituty na Alyaske. URL: http://landclaim.narod.ru/indig_1.htm (Accessed: 08.11.2015)
18. Vladimirova V. Transnacionalnye indigennye organizacii, liberalnyj multikulturalizm i narrativy ob «indigenom separatizme» na Severe Rossii // Sibirskie istoricheskie issledovaniya. 2015. № 1. S. 23—56.
19. Huntington H., Fox Sh. The Changing Arctic: Indigenous Perspectives // In: Arctic Climate Impact Assessment. Eds by C. Symon, L. Arris, B. Heal. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. pp. 62—95.
20. Xaryuchi S.N. Vystuplenie Prezidenta Associacii korennyx malochislennyx narodov Severa, Sibiri i Dalnego Vostoka Rossijskoj Federacii. S. 4. URL: <http://www.raipon.info/about/Doc/ad.doc.pdf> (Accessed: 14.08.2015).
21. Pika A.I. Neotradicionalizm na Rossijskom Severe: idti v budushhee, ne zabывая proshlogo // Sociologicheskie issledovaniya. 1996. № 11. S. 47—53.

Рецензент: Харлампьева Надежда Климовна,
кандидат исторических наук,
доцент Санкт-Петербургского университета