

Центр содействия коренным малочисленным народам Севера  
/ Российский учебный центр коренных народов /

ЦС КМНС / РИТЦ

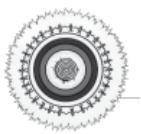
**А. А. Максимов**

**ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА  
НА ЗЕМЛЮ И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ:**

**ЭФФЕКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ  
И СОВМЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ**

**Россия  
2005**

Ассоциация коренных малочисленных народов  
Севера, Сибири и Дальнего Востока  
Российской Федерации



**АКМНСС и ДВ РФ**

119415, Москва, а/я 110  
raipon@online.ru  
www.raipon.org

Центр содействия  
коренным малочисленным народам Севера  
/ Российский учебный центр коренных народов /



**ЦС КМНС / РИТЦ**

119415, Москва, а/я 110  
mail@csipn.ru  
www.csipn.ru

Максимов А. А. Права коренных народов Севера на землю и природные ресурсы: Эффективное использование и совместное управление. Серия: Библиотека коренных народов Севера, вып. 3. М, 2005. 89 с.

**Редакционная коллегия:**

Суляндзига Р. В.  
Вронский Н. В.  
Крикуненко Е. И.

**Макет и дизайн:**

Романов М. С.

Фотографии из архива ЦС КМНС / РИТЦ

Настоящее издание подготовлено и опубликовано  
при финансовой поддержке Европейской Комиссии



# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Основные понятия . . . . .</b>	<b>5</b>
<b>Введение . . . . .</b>	<b>7</b>
<b>Глава 1. Зарубежный опыт решения проблем коренных народов Севера . . . . .</b>	<b>11</b>
1.1 Этапы взаимоотношения государства и промышленных компаний с коренными народами . . . . .	11
1.2 Права коренных народов на землю и природные ресурсы . . . . .	15
1.3 Совершенствование государственной системы управления природными ресурсами . . . . .	22
1.3.1 Совместное управление ресурсами . . . . .	22
1.3.2 Режим совместного управления ресурсами дикой природы . . . . .	22
1.3.3 Соглашения о предоставлении коренным народам социальных и экономических выгод . . . . .	24
1.4 Право коренных народов на самоуправление . . . . .	28
1.4.1 Местное самоуправление . . . . .	29
1.4.2 Территориальная автономия . . . . .	34
1.4.3 Национально-культурная автономия . . . . .	35
1.5 От патернализма к партнерству: проект обновления договоров в Канаде . . . . .	36
1.6 Краткие выводы . . . . .	42
<b>Глава 2. Реализация интересов коренных малочисленных народов Российской Федерации . . . . .</b>	<b>45</b>
2.1 Способны ли коренные малочисленные народы Российской Севера к развитию и самоорганизации? . . . . .	45
2.2 Анализ подходов к социально-экономическому развитию коренных малочисленных народов Севера . . . . .	49
2.2.1 Концепция партнерских отношений с коренными народами Севера . . . . .	49

2.2.2 Культурно-экологический подход . . . . .	60
2.3 Цели государственной политики по реализации интересов коренных малочисленных народов Севера . . . . .	61
2.4 Права на землю, ресурсы и самоуправление: федеральное законодательство . . . . .	62
2.5 Региональные особенности традиционного природопользования . . . . .	65
2.6 Самоуправление и участие в управлении развитием . . . . .	71
2.7 Российский опыт социально ответственного корпоративного поведения . . . . .	74
<b>Заключение . . . . .</b>	<b>79</b>
<b>Литература . . . . .</b>	<b>83</b>

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

**Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации** (малочисленные народы) — народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

**Традиционный образ жизни** — исторически сложившийся способ жизнеобеспечения, основанный на историческом опыте предков в области природопользования, самобытной социальной организации и культуры.

**Традиционное природопользование** — исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов.

**Территории традиционного природопользования** малочисленных народов Севера — особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера.

**Общины малочисленных народов** — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

**Семейные (родовые) общины** малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, объединяемых по кровнородственному признаку, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся традиционными промыслами.

**Территориально—соседские общины** малочисленных народов — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих (компактно и (или) дисперсно) на территориях традиционного расселения малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся традиционными промыслами;

**Союзы (ассоциации) общин** малочисленных народов — межрегиональные, региональные и местные объединения общин малочисленных народов.

**Уполномоченные представители малочисленных народов** — физические лица или организации, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации представляют интересы этих народов.

**Аборигенные народы, коренные народы, народы Севера, малочисленные народы** употребляются в качестве синонимов, если иное не определяется контекстом.

**Совместное управление (соуправление) природными ресурсами** — компонент государственной политики, целью которой является совместная ответственность за особые ресурсы и совместное получение выгод от использования ресурсов, по отношению к которым имеет место значительное пересечение интересов. В режиме соуправления на конкретной территории принимаются решения по квотам для охоты и рыболовства, охране окружающей среды, условиям лесопользования и недропользования. Решения принимают специальные структуры, в которых на равной основе представлены государственные службы, имеющие полномочия в области природопользования, коренные народы и другие пользователи.

# ВВЕДЕНИЕ

Активное освоение минерально-сырьевых ресурсов северных территорий остается одним из приоритетов экономической политики России в новом столетии. В то же время, народы Севера, оказавшись в численном меньшинстве не только в субъектах Российской Федерации, но, как правило, и в административных районах, не имеют адекватных механизмов выражения и реализации своих интересов. Хотя их права на земли и самоуправление признаются Конституцией и законами России, существующие законы во многом противоречивы и декларативны и не могут преодолеть доминирование интересов промышленности [см. Список литературы №№ 8,34,35,40,42]. Это свидетельствует не только о консервативности сложившейся теории и практики освоения северных территорий, о нежелании решать проблемы, но и сложности вопроса и недостаточной информированности людей.

Информирование населения и обучение в России пока таковы, что российское общество не видит несправедливости, допущенной по отношению к коренным народам Севера, и мало информировано о тех переменам, которые произошли в последние три десятилетия за рубежом и которые радикально изменили состояние аборигенных народов. Поэтому первая глава настоящей работы обращается к зарубежному опыту и начинается с краткого исторического обзора.

Исторический обзор необходим, потому что новый политический курс в отношении коренных народов не начнется, пока не подведены итоги прежней политики. Нигде в мире аборигенные народы, поднимая свои проблемы и отстаивая свои интересы, не предлагают жить, как в прошлом. Но обращение к истории позволяет обнаружить отношения взаимовыгодного сотрудничества с северными народами в прошлом, проследить, как эти отношения изменились в сторону доминирования и упрочения несправедливости, уяснить, под действием каких условий и факторов сформировалось современное неблагополучие коренных народов. Без знания прошлого не преодолеть барьеров непонимания, которое ведет к конфликтам, не пробиться к признанию принципов справедливости и уважения, не понять тех механизмов, которые способны привести к балансу разных интересов и устойчивому развитию.

Земля и ресурсы — необходимый элемент политического, экономического и социального развития коренных народов. Поэтому значитель-

ное внимание уделяется правам коренных народов на землю и ресурсы. Здесь же рассматривается вопрос, почему урегулирование территориальных требований коренных общин может быть недостаточной мерой, чтобы решить проблемы неблагополучия национальных сел даже при серьезной помощи государства.

Кроме того, чтобы эффективно использовать землю и ресурсы, формулировать свои интересы и приоритеты, планировать развитие и управлять им, коренным народам необходимо самоуправление. Какие варианты самоуправления существуют на практике и что они решают — следующий важный вопрос.

Конфликтные вопросы использования ресурсов рыбы и дичи, принцип поддержки местного населения, согласно которому коренные народы в полной мере должны получать выгоду от освоения ресурсов, быть защищенными от возможного ущерба и получать компенсации за нанесенный ущерб при добыче ресурсов, выдвинули проблему совместного управления ресурсами.

Реализация социальных и экономических прав коренных народов Севера путем изобретения новых государственных программ и создания новых структур часто сталкивается с апатией людей, неверием, что эти меры могут изменить их жизнь. Такие решения оказываются часто неэффективными или приводят к обратному результату. Таким образом можно пробудить в людях экономическую активность, зажечь в них стремление к преобразованиям, желание работать ради этих преобразований — это ключевой вопрос, которому посвящено настоящее пособие.

Вторая глава рассматривает новую политику в отношении малочисленных народов Российского Севера: особенности земельных прав, изменения в сфере традиционного хозяйства, участие в управлении ресурсами и развитием. Особое вниманиеделено практике заключения соглашений с предприятиями нефтегазового комплекса.

Анализируются два подхода к решению проблем малочисленных народов Севера, которые обозначаются как концепция партнерских отношений и культурно-экологических подход. Показано, что реальная политика государства идейно опирается на положения культурно-экологического подхода и остается политикой патернализма, не способной защитить малочисленные народы от кризиса, который сама же эта политика воспроизводит. Согласно предложенной концепции партнерских отношений, выход из состояния неблагополучия малочисленных нар-

дов существует, но предполагает серьезные усилия организаций народов Севера, ученых и политиков. Эти усилия должны быть направлены на то, чтобы отношения между государством и коренными народами стали строиться на новых принципах — признания, уважения, разделения и взаимной ответственности.



# Глава 1

## ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

### 1.1 ЭТАПЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПАНИЙ С КОРЕННЫМИ НАРОДАМИ

Анализ истории взаимоотношений властей США и Канады с аборигенными народами Северной Америки, а также властей Швеции с коренным населением Лапландии, позволяет разделить период от начала этих взаимоотношений до настоящего времени на три принципиально отличных этапа [30,49,67,72].

**На первом этапе** власти признают значение экономики аборигенов, их права на землю и на самоуправление. Аборигенные жители численно преобладают на значительных территориях, а в экономике этих территорий доминируют традиционные для аборигенов отрасли. Аборигенные народы включаются в обмен товарами и в торговые отношения, в процессы политического, экономического и культурного развития.

Так, отношения английских колоний, а затем США, с «индейскими нациями» в XVIII — начале XIX вв. способствуют развитию «пятерки цивилизованных племен» юго-востока современных США — криков, чоктавов и др. Эти племена, располагаясь в стороне от главных путей европейской колонизации, в начале XIX в. еще сохранили свои земли. Они приняли христианство, добились успехов в сельской экономике, в создании школ, стали выпускать печатные издания на родных языках, из их среды выдвинулись умелые лидеры [49].

На Севере Скандинавии (в Лапландии) до середины XVIII в. саами доминировали в экономике и торговле региона. Королевская власть Швеции, признавая экономическое значение хозяйства саами — прежде всего, оленеводства, защищала сложившуюся систему землепользования. Возникавшие судебные споры между коренными жителями и переселенцами-фермерами о правах на охотничьи и рыболовные угодья

выигрывали, как правило, саами. После Северной Войны государство поддержало использование саамского языка на территории Лапландии. С 1723 г. священники в Лапландии должны были знать саамский язык, а в основных церквях региона были созданы саамские школы.

**На втором этапе** развитие новых отраслей экономики (сельское хозяйство в южных районах, лесная и горнорудная промышленность на севере) сопровождается быстрым ростом численности некоренного населения на землях аборигенных народов. Вместе с демографическими переменами на смену политике сотрудничества с аборигенными народами приходит политика доминирования и ассимиляции [72]. Содержание новой политики определяют следующие ключевые элементы [30,49,67-72]:

*1. Коренные народы лишаются земель и ресурсов.* Для сельскохозяйственного и промышленного развития привлекаются переселенцы. Они получают монопольный доступ к лесным, минеральным и энергетическим ресурсам, добиваются права на рыболовные и охотничьи угодья, доминируют в торговле пушниной, продукцией рыболовства и оленеводства. Те права на землю и традиционные промыслы, которые сохраняются за аборигенами, оказываются слабо защищенными и рассматриваются как дарованные государством привилегии. В любой момент земли традиционного природопользования могут быть изъяты правительством для промышленных или сельскохозяйственных нужд под предлогом блага самих аборигенов или ради национальных интересов.

В 1820-е гг. происходит поворот в индейской политике США. В 1829 г. Конгресс признает принципы Маршала, по которым индейские народы объявляются «нациями, зависимыми от США» [30]. Это позволяет легализовать новое наступление на их земли. Индейские племена насильственно переселяют сначала на Индейские территории, а затем в резервации. Законодательные акты, регламентирующие переселение индейцев, обосновываются необходимостью «восстановить справедливость» в земельном вопросе, а также «спасти дикарей от разворачивающего влияния американцев» [49, с.122]. Военные конфликты, жестокие переселения и сложности обустройства жизни на новых местах, сопутствующие инфекционные заболевания — все это привело к сокращению численности индейцев за два столетия в пять раз. Если ко времени начала европейской колонизации на территории нынешних США жили от 800 тыс. до 1 млн. индейцев, то к концу XIX в. их осталось примерно 200 тыс. [49, с.97].

Отношение американцев к «цивилизованным» индейцам, освоившим хозяйственные навыки колонизаторов и принявшим христианство, было таким же, как и к остальным. Оно определялось ценностью их земель, наличием золота и иных выгод, которые могли получить колонисты, власти штата или федерации. Заслуги индейских народов перед американскими властями не принимались в расчет. Например, после войны Севера и Юга племена чироков и криков, поддерживавшие северян, были обременены более тяжелыми договорами, чем иные племена, чьи симпатии были целиком на стороне южан [49, с.129].

По закону Доуса в 1887 г. «племенная организация и общинная собственность индейцев на землю были вовсе отменены. Закон предполагал покончить с обособленностью индейцев и приобщить их к американскому образу жизни. Но после выделения им пая земли для фермерства или перемещения в города они не стали жить лучше, а, напротив, превратились в обособленную часть сельской бедноты или обитателей городских гетто. Лишь в 1934 г. при администрации Рузвельта был принят Индейский реорганизационный акт, восстановивший племенную организацию и общинное землевладение, создавший условия для кооперацииaborигенов, но сохранивший политическое доминирование чиновников и расхищение природных богатств резерваций.

В Швеции новые отношения с саами заложили законодательные акты 1886 и 1898 гг. о кочевом оленеводстве, которые аннулировали признаваемые ранее земельные права саамских семей. По новым законам, официальный статус саами получили лишь кочующие оленеводы. За «истинными саами» закреплялись только коллективные права на оленеводческие работы и традиционный образ жизни, который взялись контролировать специально созданные государственные учреждения. С этого времени требования фермеров или лесозаготовителей более не ограничивались земельными правами коренных жителей Лапландии.

*2. Самоуправлениеaborигенных наций заменяется политикой патернализма.* Общиныaborигенных народов становятся объектами государственного регулирования (наравне с минеральными ресурсами и объектами инфраструктуры), а их интересы берутся представлять и защищать специальные государственные службы. Полномочия общинных властей ограничиваются узким кругом вопросов традиционного хозяйствования и образа жизни.

*3. Принимаются меры, разрушающие дляaborигенных культур.* Традиционная религия, важнейшие традиции и обряды запрещаются и за-

мешаются христианской религией и традициями переселенцев. Система образования в США и Канаде пропагандирует образ жизни и ценности доминирующего общества. Дети аборигенов обучаются в смешанных школах и школах-интернатах, где использование родного языка считается постыдным, а особенности речи или поведения высмеиваются. В то же время, полученное образование мало что значит при возвращении в аборигенные поселения. В Лапландии с 1877 г. шведский язык становится основным языком обучения. Указом 1913 г. была введена специальная система образования детей кочевых саами (палаточные школы) при сохранении шведского языка в качестве основного языка обучения. Палатки и лачуги преобладали как школьные сооружения до 1940 г.

*4. Формируется идеология, оправдывающая политическое, экономическое и культурное доминирование над коренными народами.* Во второй половине XX в. эта идеология получает название «доктрина ассимиляции» [72] или «теория колонизаторов» [48]. В соответствии с доктриной ассимиляции преимущества и выгоды, приобретаемые некоренными жителями от использования ресурсов новых земель, представляются как бремя, которое они несут ради экономического и социального прогресса. В то же время, уделом аборигенных народов считается архаичный уклад жизни с присущим ему низким уровнем материального производства и потребления. Ранее действовавшие договоры, законы или нормы права, признающие права аборигенных народов на землю и самоуправление и отвечающие отношениям сотрудничества, рассматриваются как исторический анахронизм, не имеющий значения в настоящее время.

*5. Распространяются расистские предубеждения*, которые отвечают политике патернализма и доктрине ассимиляции. Даже гуманные с первого взгляда идеи о «самоценности» аборигенных народов и культуры и необходимости их защиты на деле унижают коренных жителей и воспитывают расистские предубеждения, поскольку представляют аборигенные общества как особые коллективы, способные лишь к традиционному жизнеобеспечению и не способные к самоорганизации и саморазвитию.

Коренные народы США, Канады, Севера Скандинавии, теряя контроль над землей и ресурсами, лишились возможности защитить свою культуру, достигнуть равенства с некоренным населением по вкладу в экономику и по уровню благосостояния. Их уделом — не только в национальных поселках, но и в городах, становились бедность, безработица, низкий уровень жизни. Бедность, зависимость от внешних по-

литических решений и экономической помощи, расистские отношения привели к развитию психических и инфекционных заболеваний среди аборигенного населения, а также «социальных» болезней (алкоголизм, суицид, насилие в семье, преступность, чувство бессмыслицы экономической деятельности и самой жизни).

Вплоть до середины XX в. высокие показатели неблагополучия аборигенных народов объяснялись особенностями их физиологии и социальной жизни, а процессы ассимиляции и растворения аборигенных народов в обществе переселенцев оценивались как закономерные и положительные явления [49,67,72].

**Третий этап — период восстановления справедливости в отношении коренных народов**, который продолжается и в настоящее время. Он начался в 60-70-гг. XX столетия, когда в ответ на крупномасштабные ресурсные и гидроэнергетические проекты, а также попытки аннулировать индейское законодательство в США и Канаде коренные народы Аляски, северных территорий Канады, Гренландии, Швеции и Норвегии громко заявили о своих правах на земли, которые первыми заселили и считали своей родиной. Организации коренных народов выступили за такое экономическое развитие, которое не разрушало бы их сообщества, а укрепляло их самоуправление и способности к экономическому и социальному прогрессу. Они обратились в суды с земельными искаами, стали собирать материалы, обосновывающие право коренных народов жить как коллективы и как нации — со своей землей и своими структурами власти. Проблемы северных народов заняли заметное место в общественных и политических дискуссиях. Между правительственные и аборигенными организациями начался диалог и поиск путей удовлетворения справедливых требований коренных народов. Центральное место на переговорах заняли вопросы о правах собственности поселковых и территориальных общин коренных народов на землю и ресурсы и политических правах, связанных с самоуправлением.

## 1.2 ПРАВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА ЗЕМЛЮ И ПРИРОДНЫЕ РЕСУРСЫ

Право собственности определяет совокупность отношений между людьми по поводу использования тех или иных благ, связанных с объ-

ектом собственности. Следовательно, право собственности представляет собой «пучок» прав, среди которых основными являются права использования, владения, распоряжения<sup>1</sup>. При этом право распоряжения позволяет решать вопросы о продаже или передаче собственности, право владения — о присвоении ренты и компенсации за ущерб, нанесенный собственности [70]. При спецификации правомочий собственности\*\* в связи с урегулированием земельных требований коренных народов главными являются вопросы о субъекте и объекте собственности, а также способе наделения ею [26]. Рассмотрим как решались эти вопросы на конкретных примерах земельных соглашений, достигнутых на Аляске, в Канаде и странах Скандинавии (табл.1).

---

<sup>1</sup> Определение права собственности, которое к настоящему времени стало хрестоматийным, было предложено английским юристом А. Оноре. Оно включает 11 элементов [26]:

- 1) право владения, т.е. исключительного физического контроля над вещью;
- 2) право пользования, т.е. личного использования вещи;
- 3) право управления, т.е. решения, как и кем вещь может быть использована;
- 4) право на доход, т.е. на блага, проистекающие от предшествующего личного пользования вещью или от разрешения другим лицам пользоваться ею (иными словами - право присвоения);
- 5) право на «капитальную стоимость» вещи, предполагающее право на отчуждение, потребление, изменение или уничтожение вещи;
- 6) право на безопасность, т.е. иммунитет от экспроприации;
- 7) право на переход вещи по наследству или по завещанию;
- 8) бессрочность;
- 9) запрещение вредного использования, т.е. обязанность воздерживаться от использования вещи вредным для других способом;
- 10) ответственность в виде взыскания, т.е. возможность отобрать вещь в уплату долга;
- 11) остаточный характер, т.е. ожидание «естественного» возврата переданных кому-либо правомочий по истечении срока передачи или в случае утраты ею силы по любой иной причине.

Экономисты подчеркивают, что даже при концентрации всех правомочий в руках одного лица право собственности может быть названо исключительным, но не является неограниченным. Исключительность в данном случае означает, что оно будет стеснено только теми ограничениями, которые носят законный характер.

<sup>\*\*</sup> Исключить других из свободного доступа к ресурсу означает специфицировать права собственности на него. Спецификация прав собственности способствует созданию устойчивой экономической среды, уменьшая неопределенность и формируя у субъектов хозяйствования стабильные ожидания относительно результатов своих действий и отношений с другими экономическими агентами.

Таблица 1

## Основные условия соглашений по урегулированию земельных требований коренных народов зарубежного Севера

№	Условие		TERRITORIЯ		
			Нунавут*	Аляска**	Норвегия***
1	Денежные выплаты коренному населению (компенсации) за потерю исторических (аборигенных) прав на землю		\$1,148 млрд. Выплаты в течение 14 лет, начиная с 1993 г.	\$962,5 млн. Выплаты в течение 1972-1982 гг.	—
2	Основные права собственности	На ресурсы поверхности	356 тыс. км <sup>2</sup>	178 тыс. км <sup>2</sup> (в среднем 2 км <sup>2</sup> на чел.)	—
		На недра	38 тыс. км <sup>2</sup> (в среднем 2 км <sup>2</sup> на чел.)		—
3	Право на ресурсы живой природы		Вся территория Нунавута (около 2 млн. км <sup>2</sup> )	—	Районы оленевых пастищ
4	Право на переговоры с промышленными компаниями при добыче подземных ресурсов		Земли Нунавута, где инуиты имеют права на ресурсы поверхности (356 тыс. км <sup>2</sup> )	—	—
5	Право на часть ренты, поступающей правительству региона при добыче подземных ресурсов		Земли Нунавута, являющиеся собственностью государства	—	—
6	Аборигенные организации, владеющие коллективными правами коренных жителей на землю и ресурсы		Объединения инуитов, включая 3 региональные ассоциации и организации инуитов в сфере охоты и рыболовства	12 региональных и более 200 поселковых корпораций	Территориальные органы управления оленеводством
7	Институты, определяющие стратегию инвестирования и сбережения компенсационных выплат		Трастовый фонд	Аборигенный фонд Аляски, фонды региональных корпораций	—
8	Право на участие в управлении ресурсами и в проведении оценок воздействия промышленных проектов на окружающую среду		Представительная организация инуитов Нунавута и правительство территории формируют на равной основе Плановую Комиссию, Департаменты по биологическим, водным ресурсам, мониторингу воздействия на окружающую среду	—	Парламент саами имеет право выразить свое мнение до принятия решений, затрагивающих интересы народа саами
9	Создание особо охраняемых природных территорий		Гарантии создания трех национальных парков	—	—

\* Договор по земельным требованиям инуитов Нунавута 1993 г. [69]. Нунавут — территория на северо-востоке Канады. Численность населения около 20 тыс. человек, из них инуиты составляют более 85 %. Нунавут стала субъектом Канады в 1993 г. после проведения плебисцитов (референдумов) в 1982 и 1992 гг.

\*\* Закон США 1971 г. по урегулированию земельных требований аборигенов Аляски [55].

\*\*\* Законы Норвегии «Об оленеводстве» (1978) и «О Парламенте саами» (1987) [62].

**Аляска.** Власти США, заинтересованные в скорейшем открытии нефтедобычи на крупнейшем в западном полушарии месторождении «Прадхо-Бей», приняли в 1971 г. Закон «Об урегулировании территориальных требований коренных жителей Аляски» (АНКСА). Коренные жители определялись по наличию предка из числа аборигенов во втором или третьем поколении (хотя бы один из родителей, дед или бабушка). Согласно АНКСА, аборигены получили права на землю в районе своих поселений, а также денежные компенсации в обмен на прекращение легитимного процесса территориальных претензий. Ресурсами недр стали владеть районные корпорации коренных народов, а ресурсами поверхности — поселковые корпорации. Общая площадь выделенных земель составила 12 % территории Аляски (178 тыс. км<sup>2</sup>, или около 2 км<sup>2</sup> на одного человека). Закон АНКСА не предусматривал традиционную практику рыболовства и охоты коренных жителей на других территориях, которые остались в руках Федерального правительства как часть системы охраняемых природных территорий (национальные парки, зоны рекреации и т.д.). Только в 1980 г. вступил в силу закон о сохранении земель Аляски национального значения, который гарантировал право сельских жителей на охоту и рыболовство на этих землях для традиционного жизнеобеспечения, хотя и не решил конфликтные вопросы коммерческого лова рыбы и промысла морских млекопитающих.

**Канада.** Процесс заключения соглашений по земельным требованиям аборигенов Канадского Севера был более длительным и всесторонним, чем на Аляске. В начале 70-х гг. канадские суды подтвердили особые отношения аборигенных народов с государством и их особые интересы в отношении земель традиционного природопользования. Более 10 лет интенсивной политической борьбы аборигенных организаций, включая их обращение к Королеве и Британскому парламенту, обеспечили исторический прорыв. Конституционный закон 1982 г. признал наличие аборигенных прав, в том числе «право аборигенных правительств осуществлять властные полномочия по всем вопросам, имеющим отношение к умелому управлению и благополучию аборигенных народов и их территорий» [72, с. 29]. Признание прав коренных народов стало основанием для возобновления договорных процессов по их земельным требованиям и самоуправлению.

Соглашениями по территориальным требованиям коренных жителей Севера Канады выделялись три категории земель (табл.1, 2): *категория А* — исключительные права собственности аборигенов на все ресурсы; *категория В* — права на недра ограничены правом получать

Таблица 2

## Права коренных народов Севера Канады на земли, ресурсы и самоуправление\*

Регион — субъект Канады		НУНАВУТ		ЮКОН		СЕВЕРО-ЗАПАДНЫЕ ТЕРРИТОРИИ	
Титул права на земли (коренной народ, численность)	Аборигенный (инуиты, 18000 чел.)	Государственный	Аборигенный (Первые нации Юкона, 7500 чел.)	Государственный	Аборигенный (инуиты, 3500 чел.)	Аборигенный (инуиты, 3500 чел.)	Государственный
Категория земель	A	B	C	A	B	C	C
Права собственности на ресурсы **	Дикий природы	I	I	II	I	V	V
Приповерхностные	I	I	II	I	I	V	V
Недра	I	III	IV	I	IV	V	V
Площадь земель данной категории (на 1 чел., км <sup>2</sup> )	38 000 (2)	356 000 (20)	1 500 000 (80)	25 900 (3,5)	41 400 (5,5)	Государственные земли	90 600 (26)
Собственники земель и ресурсов	Утвержденные организации инуитов	Государство	Администрации Первых наций Юкона	Государство	Региональная корпорация «Инувиалупт»	Государство	Государство
Структуры управления ресурсами и развитием	Структуры правительства Нунавута, на равной основе формируемые правитељством и представительной организацией Инуитов:	Советът социалестичнаго управления Юкона (доля голосов аборигенов):	Интериоризированная сеть корпораций, созданная для управления землями, ресурсами и финансами инуивалуптотов:				
	- Плановая Комиссия, -Департаменты по биологическим, водным ресурсам, мониторингу воздейстия на окружющую среду.	- по рыболовству и животному миру (1/2) - возобновляемым ресурсам (1/2) - водным ресурсам (1/3) - земельному планированию (1/3) - по экономике и окружающей среде (1/4) - энергетическая корпорация (1/4) -Др.	- земельная - инвестиционная - нефтяная - корпорация развития возобновляемых ресурсов -Др.				
Структуры территориального самоуправления	Структуры публичной региональной и муниципальной власти	Структуры власти Первых наций Юкона согласно законам о самоуправлении Первой нации Юкона	Структуры власти Первых наций Юкона согласно законам о самоуправлении Первой нации Юкона	Аборигенное (общинное) самоуправление согласно закону об индейцах			

Примечания:

\* — условия договоров по территориальным требованиям коренных жителей трех регионов Канады, данные табл. 1 и [36,57]

\*\* I — основные права собственности;

II — право пользования ресурсами;

III — право заключать соглашения с компаниями о получении социальных и экономических выгод и преимуществ;

IV — право на долю от региональной ренты при развитии нефтегазовой и горнорудной промышленности;

V — государственные земли, на которых могут выделяться территории с режимом совместного управления ресурсами.

часть доходов при добыче полезных ископаемых, заключать соглашения с добывающими компаниями о социальных, экономических и иных выгодах и преимуществах; категория С — государственные земли, на которых аборигены имеют право на ресурсы дикой природы наряду с другими пользователями (договор с инуитами Нунавута, кроме того, закрепил право инуитов на часть региональной ренты при добыче подземных ресурсов).

Закрепление прав аборигенных народов Аляски и Севера Канады на ресурсы традиционной экономики на обширных территориях имело большое значение. Оно позволило коренным народам, налаживая сотрудничество с государством в вопросах охраны природы и рационального использования ресурсов, сохранять систему традиционного жизнеобеспечения, развивать коммерческую составляющую традиционной экономики. Кроме того, оно стало формой резервирования ценных подземных ресурсов и сохранения контроля над этими ресурсами в руках федерального центра.

Закрепление прав на недра (основных или ограниченных возможностью заключать СОПВ и получать часть доходов) и на леса открыло новые возможности для коренных народов Севера активно включаться в процессы промышленного развития через сеть собственных предприятий (корпораций, подрядных и иных организаций) и путем профессионального обучения и занятости в добывающих компаниях.

При образовании корпораций аборигенных народов Канады были учтены некоторые недостатки АНКСА. В частности в уставы корпораций введено ограничение, которого нет на Аляске, а именно: их пайщик должен быть местным жителем или вернуться в течение 10 лет своего отсутствия [70]. В Договоре 1993 г. по территориальным требованиям инуитов Нунавута в качестве владельцев коллективных прав на землю и ресурсы были указаны «утвержденные» организации инуитов, а не искусственно создаваемые корпорации [69]. Права на охоту в Нунавуте стали регулировать объединения охотников, а право на использование ресурсов поверхности трех территорий региона — три территориальные ассоциации инуитов. Новый подход к определению субъектов аборигенных прав на землю и ресурсы, выработанный в договоре по Нунавуту, создал условия для проведения институциональных преобразований в будущем, если они потребуются для более эффективного использования собственности. Последующие соглашения по земельным требованиям аборигенов Канады были выработаны с использованием такого же подхода.

Значительный объем прав на землю и ресурсы в договоре с инуитами Нунавута отражает желание аборигенов гарантировать свои интересы в сфере традиционного природопользования, стремление ускорить экономическое развитие путем создания институциональных предпосылок, а также твердые намерения правительства Канады сформировать новые отношения с коренными народами. Отметим, что договор содержит условие о равном участии организаций инуитов и правительства Нунавута в формировании ключевых структур правительства, отвечающих за природопользование и развитие (табл.1). Это условие показывает очевидную связь между экономическими и политическими правами аборигенных жителей и, по-видимому, снимает их озабоченность в сохранении контроля над развитием региона.

**Гренландия.** В отличие от Аляски и Севера Канады инуиты Гренландии, численно преобладающие на острове, не требовали особых аборигенных прав на земли, так как самоуправление стало достаточной гарантией защиты их земельных прав. Полномочия органов внутреннего самоуправления острова достаточно велики. Они, в частности, позволили Гренландии не войти в Европейский Союз, тогда как Дания — член Евросоюза [57]. Законом Дании 1978 г. «О внутреннем самоуправлении Гренландии» [62] определено, что постоянно проживающее население острова имеет основные права на его природные ресурсы. В то же время, разведка и использование ресурсов недр осуществляются на основе специальных договоренностей между правительствами Дании и Гренландии.

**Скандинавский Север.** В Норвегии, Швеции и Финляндии земельные права саами связываются с оленеводством. Так по Закону Норвегии 1978 г. [62] право на занятие оленеводством было закреплено за гражданами саамского происхождения, которые занимались оленеводством по закону 1933 г. или были потомками оленеводов (оленеводами являлись его родители или родители родителей). Основные права саами на землю пока не признаются, поскольку саами представляют в северных регионах численное меньшинство.

## 1.3 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ

### 1.3.1 Совместное управление ресурсами

Процесс удовлетворения территориальных требований коренных народов Аляски и Севера Канады выдвинул проблему совместного управления (соуправления) ресурсами. Можно сказать, что соуправление ресурсами — это компонент государственной политики, которая основана на заключении всеобъемлющих соглашений по территориальным требованиям коренных народов, включает участие коренных народов в принятии решений по вопросам квот для охоты и рыболовства, вопросам недропользования, охраны и мониторинга окружающей среды на конкретных территориях, оговоренных, как правило, земельными соглашениями [61]. Целью соуправления является разделение ответственности за особые ресурсы, по отношению к которым имеет место значительное пересечение интересов, и совместное получение социальных и экономических выгод от использования этих ресурсов. Субъектами соответствующей государственной политики становятся специализированные советы совместного управления. Примерами соуправления являются режимы совместного управления ресурсами дикой природы, а также заключение и исполнение соглашений о предоставлении выгод и преимуществ местному населению (СОПВ).

### 1.3.2 Режим совместного управления ресурсами дикой природы

Только небольшая часть земель зарубежного Севера находится в частной собственности<sup>2</sup> или собственности аборигенных общин, самостоятельно регулирующих вопросы неистощительного природопользования. Признание обширных прав аборигенных жителей на ресурсы дикой природы на государственных землях способствовало развитию системы кооперативного управления, или соуправления, этими ресурсами. Государство может инициировать режим соуправления и на землях, имеющих аборигенный правовой титул, если это необходимо для защиты особо ценных ресурсов.

---

<sup>2</sup> Например, на Аляске менее 1% земель находится в частной собственности, тогда как 12% территории находится в коллективной собственности аборигенных жителей.

Режим соуправления означает вовлечение местных пользователей в совместное с федеральным или региональным органом власти управление ресурсами дикой природы, по отношению к которым имеет место значительное пересечение интересов [55]. Соуправление учитывает, что регламентация квот и правил для охоты и рыболовства ничего не дает, если решения государственных служб не согласованы с практикой традиционного жизнеобеспечения аборигенов. Правилом в этом случае становится неисполнение регламентов. Рабочие органы режима соуправления — советы — создаются относительно конкретной территории или определенного вида биологического ресурса. Равенство прав пользователей и государственных служб обеспечивается их равным представительством. Советы имеют реальную власть в установлении допустимого объема добычи и распределения квот среди пользователей.

В режиме соуправления заключено признание важной роли, которую аборигенные общины играют в сохранении ресурсов. Режим соуправления стал использоваться на Севере Канады и в штате Аляске в середине 1970-х гг. из-за опасности подрыва популяций рыбы и дичи. В 1980 г. Федеральный закон США об особо охраняемых территориях Аляски, представляющих национальный интерес, предусмотрел совещательную роль аборигенных общин в регулировании рыбного промысла и в управлении ресурсами дикой природы на этих территориях. На Канадском Севере режим соуправления часто оговаривается соглашениями по земельным требованиям коренных народов, например, в соглашениях с Первыми нациями Юкона (табл.2). Если земельное соглашение не предусматривает режима соуправления на конкретной территории, инициатива его создания идет снизу, от сельских общин, а ключевым фактором становится наличие сильного местного лидера, нацеленного на решение вопросов традиционного жизнеобеспечения, развития традиционной экономики и охраны ресурсов.

На Аляске и Севере Канады известны успешные примеры соуправления, когда сами местные охотники и рыболовы добровольно согласились на закрытие мест рыбного промысла, чтобы не подорвать их и сохранить для будущего. Учреждение администрацией округа Северный Склон Аляски Китобойной комиссии инуитов Аляски — яркий пример успешного соуправления, когда в условиях моратория на добычу китов Комиссия инуитов в сотрудничестве с федеральными властями добивается получения квот от Международной китобойной комиссии и затем распределяет их среди китобоев-инуитов.

Необходимо отметить, что практика «традиционного жизнеобеспечения» меняется со временем. В нее включаются и новая техника (орудия промысла, лодочные моторы, вездеходы, снегоходы), и расширяющиеся возможности коммерческого использования продуктов традиционной экономики. Поэтому современные режимы соуправления, предоставляя квоты для местного населения, дают возможность объединениям коренных народов самостоятельно распределять полученные квоты между собой и отдельными пользователями в соответствии с меняющейся практикой «традиционного жизнеобеспечения». Сама эта практика и открытость вопросов традиционного, коммерческого и спортивного использования ресурсов позволяет лучше понимать интересы различных пользователей и достигать их баланса. При этом общество в целом убеждается, что интересы всех пользователей учтены, а устойчивое природопользование обеспечено. Совсем иная ситуация, ситуация конфликта, складывается в том случае, когда квоты жестко распределяются между аборигенными общинами в соответствии с желанием государства поддерживать искусственные, «идеальные» схемы традиционного жизнеобеспечения. Уход от такой искусственной системы соуправления происходит в настоящее время на Аляске (раздел 1.5).

### 1.3.3 Соглашения о предоставлении коренным народам социальных и экономических выгод

Принцип поддержки коренного населения, согласно которому местные жители в полной мере должны получать выгоду от освоения подземных ресурсов территории, быть защищенными от возможного ущерба и получать компенсации за нанесенный ущерб, стал признаваться одновременно с признанием прав коренных народов на землю и ресурсы. Этот принцип получил практическое воплощение в *соглашениях о предоставлении социально-экономических выгод* и преимуществ местным жителям (СОПВ). Для коренных народов Севера заключение СОПВ означает: защиту окружающей среды, занятость и экономическое развитие, уважение традиционной культуры и традиционных ценностей. Для государства СОПВ означает возможность принятия решений без дорогостоящей и трудоемкой оценки воздействия на окружающую среду.

Данный раздел посвящен анализу СОПВ и факторов, от которых зависит содержание соглашений подобного типа и их реальное исполнение. Рассмотрим типовые условия соглашений, выработанных в Канаде и Австралии [19]. В обобщенном виде эти условия приведены в таблице 3.

Таблица 3

## Соглашения о предоставлении выгод коренному населению в Канаде

Провинция	АЛЬБЕРТА	САСКАЧЕВАН	КВЕБЕК	НУНАВУТ
Проект	Нефтегазовый	Сигар Лейк	Раглан	УЛУ
Вид ресурса	Нефть и газ	Уран	Никель, медь, кобальт	Золото
Субъект права на ресурс	Общины метисов	Регион	Регион	Ассоциация инуитов Китикмоет
Территория, население	Север провинции, 8 поселений метисов	Север провинции: 50% ее территории, 3% населения, из них 75% - метисы, индейцы	Север провинции, инуиты	Территория Китикмоет, Инуиты
Субъект соглашения	Поселковый Комитет метисов, определяющий доступ к ресурсам	Правительство провинции, местные администрации, общины индейцев и метисов	Региональная организация инуитов «Макивик»	Ассоциация инуитов Китикмоет
Название соглашения	Соглашение об освоении	Соглашение о развитии людских ресурсов	Соглашение Раглан о выгодах местных общин	Соглашение УЛУ о выгодах инуитов
Основания и предпосылки соглашения	Региональные законы по урегулированию аборигенных прав, включая «Соглашение о совместном регулировании»	Региональный закон об аренде месторождений. Переговоры по правам аборигенов	Нет законодательных основ. Иные основания: - нерешенность претензий инуитов на шельф; - инициатива Уайтхорс	Федеральное законодательство по урегулированию земельных требований инуитов Нунавута (Ст. 26)
Ключевые блоки соглашения	<ul style="list-style-type: none"> <li>Финансовый</li> <li>Образование</li> <li>Занятость</li> <li>Развитие предпринимательства</li> <li>Защита окружающей среды</li> <li>Поддержка социальной и культурной сферы</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Занятость среди занятых 40% северян. Уровень оставшихся в промышленности после получения квалификации очень высок (85% за 2 года)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Финансовый</li> <li>Образование</li> <li>Занятость</li> <li>Развитие предпринимательства</li> <li>Участие в исследованиях по экологии водных систем</li> <li>Управление соглашением</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Образование</li> <li>Занятость</li> <li>Развитие предпринимательства</li> <li>Защита природной среды</li> <li>Поддержка социальной сферы</li> <li>Управление соглашением</li> </ul>
Финансовый блок				
Фиксированные выплаты		Нет пунктов	\$1 млн. при разрешении строительства, \$250 тыс. каждый год эксплуатации	Нет пунктов
Переменные выплаты	Дополнительное роялти		4,5% от годового потока наличности в течение эксплуатации	
Управление финансами	Генеральный Совет метисов		Организация инуитов «Макивик»	
Последствия для налогообложения	Дополнительное роялти косвенно влияет на долю доходов региона		Суммы, выплачиваемые инуитам, идут в засчет налогооблагаемой базы компаний	
Участие в акционерном капитале	До 25%			
Исполнение соглашения	Через процедуры	Через процедуры	Через процедуры	Соглашение — юридический контракт, обязательный к исполнению

Отметим, что при реализации крупных проектов (более 25 млн. долларов США) под местным населением часто понимаются жители обширного географического региона, а не только население близлежащих поселков. Так, в проекте УЛУ (добыча золота) при получении контрактов от компании «Эко Бей» преимущества получали подрядные организации не только инуитов района Китикмоет, но и территории Нунавута в целом.

*Финансовые условия* реализуются в форме денежных выплат. Денежные выплаты бывают двух видов: фиксированные суммы или роялти (то есть, суммы, определяемые в зависимости от объемов и стоимости добычи).

Пример Канады показывает, что выплаты наличными в пользу территориальной или поселковой общности коренных народов являются обычным, но не обязательным пунктом СОПВ. Практическое решение данного вопроса зависит от масштаба и рентабельности проекта, законодательства в сфере ресурсопользования, степени урегулированности земельных требований коренных народов региона, готовности и возможности общины обосновать свое требование. В частности, из-за низких цен на золото СОПВ по проекту УЛУ не содержит пункта о денежных выплатах, которые предусмотрены Договором по земельным требованиям инуитов Нунавута.

Выплаты в форме роялти характерны для СОПВ в Австралии, где в настоящее время есть примеры использования гибких механизмов расчета ставок роялти. Например, одно из СОПВ предусматривало низкие фиксированные ставки на начальном этапе проекта (строительство шахт, перерабатывающих предприятий, развитие добычи), а затем более высокие ставки с продукта переработки, что позволило общине получить оптимальную выгоду от реализации проекта на всех его этапах [19]. Примером выплат в форме роялти является и проект Раглан (Канада, Квебек).

*Участие в акционерном капитале.* Если территориальной общине коренных народов принадлежат основные права собственности на месторождение или его часть, либо она может влиять на доступ к подземным ресурсам, то община становится владельцем пакета акций совместного предприятия, в которое включаетсяaborигенная корпорация (нефтяная, горнорудная и т. п.). Это условие реализовано, например, в соглашении с метисами Альберты (табл.3), а также в соглашении 1995 г. по представлению выгод инувиалуитам Северо-Западных Территорий Канады в проекте «Дарнли Бей» по добыче цветных металлов [19].

*Образование и профессиональное обучение.* Данное условие предусматривает вложения в школьное образование, профессиональную ориентацию молодежи, профессиональную подготовку для работы в горнорудной или нефтегазовой отрасли.

*Занятость.* Как правило, данный пункт предполагает планирование кадровой политики компании, информирование населения о рабочих местах на разных этапах проекта, поиск местных жителей, достижение оговоренных цифр процента занятых аборигенов и жителей географического района в целом, подготовку квалифицированных кадров из числа аборигенов и их продвижение по служебной лестнице. При этом создается место координатора по занятости коренных жителей, которое занимает представитель аборигенной организации, а также проводится регулярная оценка занятости аборигенов.

*Развитие предпринимательства* подразумевает выявление возможностей для бизнеса аборигенов: их корпораций, предприятий, индивидуальных предпринимателей в качестве подрядчиков и субподрядчиков. Для подрядных организаций преимущества получает аборигенное предприятие. Обычно вырабатываются критерии «аборигенности», на основании которых предоставляются преимущества в подряде.

*Социальная и культурная поддержка* может включать мероприятия по развитию инфраструктуры села (например, строительство новых дорог), по адаптации населения к работе в промышленности, решению острых для поселка проблем (например, алкоголизм, неблагополучие в семье), налаживанию связей и консультаций по вопросам, важным с точки зрения жителей поселка.

*Охрана окружающей среды.* Данное условие предусматривает компенсации ущербов любого вида, рассматривает вопросы, связанные с закрытием производства и рекультивацией земель, охраной памятников природы и культовых мест, может включать условия рыболовства для работников компаний, правила отчетности по улову рыбы и т. п.

*Другие условия* — это разрешение споров, управление соглашением через создание специального Комитета с определенным кругом полномочий, отчетность компаний и специальных комитетов по пунктам соглашения.

Заключение СОПВ, его содержание, ясность и конкретность формулировок, а также исполнение условий соглашений определялись следующими факторами:

- законодательством в сфере использования ресурсов;
- условиями земельных соглашений с коренными народами;
- уровнем самоуправления коренных народов;
- человеческим потенциалом, определяющим возможности коренных общин формулировать и защищать свои интересы.

Необходимо также иметь в виду, что сами эти факторы являются результатом изменения отношения к коренным народам в США, Канаде, Австралии и ряде других стран [39]. Значение новых взаимоотношений между коренными народами и доминирующим обществом Канады демонстрирует соглашение Раглан. Четких законодательных оснований для его заключения не было: месторождение не затрагивает договорные земли аборигенов, а законодательство по горнорудной отрасли не предусматривает заключение соглашений с местными жителями. Возникновение данного соглашения стало возможным благодаря конституционному признанию аборигенных прав, а также признанию неотъемлемых прав аборигенных жителей на земли и самоуправление премьер-министрами большинства провинций Канады на ежегодной Конференции в 1991 г. (инициатива Уайтхорс).

Учитывая ключевую роль признания и реализации прав аборигенных народов на землю, ресурсы и самоуправление, для многих коренных народов Канады и Австралии предметом большой озабоченности остаются переговоры по земельным требованиям, а наряду с ними — переговоры по самоуправлению.

## 1.4 ПРАВО КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА САМОУПРАВЛЕНИЕ

Различные варианты самоуправления коренных народов зарубежного Севера можно объединить в три базовые модели [57, 72]:

- местное самоуправление в рамках земельных соглашений;
- территориальное самоуправление;
- национально-культурная автономия (этно-политическое самоуправление).

Проведем сравнение этих моделей, чтобы оценить их эффективность в решении социально-экономических и культурных проблем, которые испытывают коренные народы Севера.

#### 1.4.1 Местное самоуправление

Теория и практика отношений доминирования над аборигенными народами изменились не сразу. Представители властей и промышленных компаний продолжали рассматривать соглашения с аборигенными народами как способ аннулирования их земельных прав. Правительства стремились ограничить эти права «мозаикой земель» вблизи аборигенных поселений, а аборигенное самоуправление — полномочиями в вопросах жизнеобеспечения отдельных национальных сел, что отразилось в Федеральном законе США 1971 г. по урегулированию земельных требований аборигенов Аляски (АНКСА).

АНКСА не закрепил особые права аборигенов на традиционную практику охоты и рыболовства и не предусматривал создание аборигенных правительств с полномочиями в сфере налогообложения, регулирования собственности на землю и ресурсы, управления ресурсами рыбы и дичи. Не решив этих двух ключевых вопросов политической экономии коренных народов Аляски, АНКСА узаконивал политику патернализма и ассимиляции коренных жителей [55,71].

Для большинства коренных жителей Аляски успехи в бизнесе некоторых районных корпораций мало что изменили. Сельская экономика не решила проблем бедности и безработицы. Занятость коренных жителей в добывающих компаниях до сих пор невысока. Например, среди 5 тыс. человек, работающих на нефтяных месторождениях Северного Склона Аляски, только 50 человек представляет местное коренное население<sup>3</sup>. Тем не менее, коренные жители не покинули свои села. Во многих из них бюджет штата обеспечивает две трети налогооблагаемых доходов семей, поддерживая этим покупательный спрос и местное предпринимательство [41]. Энергия аборигенных лидеров отвлекается на политическую деятельность — давление на федеральные и региональные власти с требованием удовлетворить базовые потребности национальных сел. Зависимость аборигенных общин от государственных учреждений и финансовых ресурсов, как и в прошлом, деморализующим образом действу-

---

<sup>3</sup> Противоположный пример — гигантский свинцово-цинковый рудник Ред Дог в Северо-Западном округе, которым владеет районная аборигенная корпорация «Нана», а управляет горнорудная компания «Коминко». Данный проект обеспечивает занятость 300 работников, половина из них — акционеры корпорации «Нана». Таким образом, собственность районной национальной корпорации на месторождение цинка позволила влиять на политику компании по формированию рабочих мест и обеспечить значительное участие аборигенов в производстве.

ет на людей, порождая чувство личной и коллективной беспомощности и отсюда — апатии. Не удивительно, что показатели здоровья и социального благополучия аборигенов Аляски в целом ухудшались в 80-е гг., когда усиливалась роль трансфертной экономики в жизни национальных сел [55].

Существуют два противостоящих друг другу подхода к переменам в национальных селах Аляски. Они представлены ниже как две модели — так называемая модель «мейнстрим» (в переводе на русский язык — модель «главного направления» развития) и общинная модель. Есть и третья модель, альтернативная двум первым [55].

**Модель «мейнстрим».** Согласно этой модели все население штата Аляски имеет равный доступ к ресурсам и равное отношение к общим институтам муниципальной и региональной власти. Власть и собственность в аборигенных общинах разведены. Сельские институты власти отделены от деревенских и районных корпораций, которые владеют основными землями и ресурсами народов Севера. Управленческие навыки сельских лидеров полагаются незначительны.

Сторонники закона АНКСА и рыночной экономики национальных сел Аляски считают, что, если созданные по АНКСА корпорации оказались нежизнеспособными, то экономические условия вынуждают коренных жителей переселяться в районные центры, города или за пределы штата. Только в этом случае они, а главное — их дети, будут жить лучше в долговременной перспективе. Поддержка государства лишь заводит людей в ловушку поиска ренты (государственной милости разного рода). Селяне не могут вернуться к прошлой жизни, и их не стоит поощрять оставаться там, где они находятся. Им необходимо двигаться от сельской жизни в американский мейнстрим (основное направление развития американского общества) и главная задача — сделать при этом минимальными человеческие издержки.

**Общинная модель.** Реакцией на разрушительные силы ассимиляции, которые сохранились после АНКСА, стало движение за суверенитет (самоуправление) аборигенных народов Аляски. Ключевым институтом общинной модели является национальное село, которое одновременно есть источник политической власти и коллективное экономическое предприятие. По общинной модели, земля и ее недра, которыми владеют созданные по АНКСА корпорации, должны быть переданы общинным правительствам в коллективную собственность и не могут быть в частной собственности членов общин. За общинами должны быть признаны

не только права совещательного голоса по использованию рыбы и дичи в местах традиционного природопользования, которые находятся на особо охраняемых территориях, но и права собственности. Кроме того, необходима ревизия некоторых законов и государственной политики, чтобы увеличить участие аборигенных народов в рыбном промысле и снять барьеры по коммерческому использованию морских млекопитающих.

Сторонники суверенитета и общинной модели самоуправления признают экономические ограничения сельской Аляски, но они делают из этого другие выводы. По их мнению, жизнь и смерть национальных сел не определяется игрой рыночных сил. Эти силы не могут диктовать, где народам жить, каким видом хозяйства заниматься. Вместо этого они верят, что сельская экономика должна сочетать элементы традиционного жизнеобеспечения, коммерческое рыболовство, оленеводство, охоту, виды занятости, приносящие денежные доходы (бюджетная сфера, предпринимательство), федеральные и региональные трансферты.

Общинная модель отрицает идею, что села Аляски — это места, которые должны ориентироваться на рыночную экономику с ее конкуренцией. Большинство сел не имеют для этого необходимых ресурсов, а их жители не стремятся уехать из них. Для них миграция не является предпочтительным выбором. Они живут здесь, потому что это их дом. И их цель состоит не в том, чтобы приумножить богатство, но в том, чтобы заработать достаточно на жизнь. Так они жили всегда: тесные семейные узы, взаимопомощь и соседство со средой, которую они хорошо знают и чувствуют себя в ней психологически и физически комфортно.

В настоящее время политический климат в США и на Аляске не отвечает этой идее. Это хорошо видно на примере реформы социального обеспечения [41]. Мотивом реформы является распространенное мнение, что многие бедные бедны по причине того, что ленятся работать. Если сократить им выплаты по социальному обеспечению, то они станут работать. Но эта логика не действует в селах Аляски. Здесь вообще нет вакансий рабочих мест, а многие люди тяжело трудятся, подчас совсем не получая денежных доходов.

**Альтернативная модель** политэкономии национальных сел. Учитывая, что ни майнстрим, ни общинная модель не дают адекватных решений проблем национальных сел, было выработано несколько предложений в форме альтернативной модели. Эта модель отдает приоритет элементам общинной модели, но нацелена не на обособление сельских общин коренных народов, а их интеграцию в региональные и федераль-

ные политические институты: структуры в сфере образования, районные советы по управлению рыбой и дичью, региональные суды и др. Она учитывает сильные и слабые стороны «мейнстрим» и «общинной» моделей. В частности, общинная модель не учитывает долгосрочных сил экономических и социальных изменений, оказывающих сильное влияние на молодежь национальных поселков, которой необходимо уметь жить в большом современном обществе. По альтернативной модели, жители сельской Аляски не могут избежать продолжающихся разрушительных перемен в своей жизни и поэтому им необходимо быть лучше готовыми к этим переменам.

Альтернативная модель предлагает общинный статус национальных сел (по федеральному закону) и местные уставные правительства (по региональному закону), которым передаются во владение и распоряжение земли, полученные деревенскими корпорациями. Недрами этих земель тоже распоряжается правительство общины. Право на традиционное жизнеобеспечение (ТЖО) должно быть признано как неотъемлемое право коренных народов Севера, привязанное к членству в общине коренных жителей (независимо от проживания), а не как привилегия. Это право является исключительным на общинных землях и приоритетным на окружающих территориях федерального и регионального значения. Система регулирования в области рыболовства и охоты должна быть изменена, чтобы власти общин имели реальный контроль над ТЖО при соблюдении квот, установленных властями штата и федеральными.

Предлагаемая система совместного управления ресурсами дикой природы местными пользователями и государственными структурами сохраняет то регулирование, которое осуществляют имеющиеся районные советы по рыбе и дичи. Но она предполагает передачу права распределения и контроля над использованием традиционных ресурсов совету представителей из национальных сел, которые работали бы совместно с районными советами по дичи и рыбе. Такое управление сократило бы конфликты между нормами государственного регулирования и меняющейся «традиционной» практикой. Более того, оно позволило бы ясно понять, как добиться баланса традиционного, коммерческого и спортивного использования ресурсов. Это необходимо, чтобы все жители Аляски были убеждены, что интересы всех пользователей учтены, а устойчивое воспроизводство популяций рыбы и дичи может быть сохранено.

Альтернативная модель также предлагает изменения, включая законодательные, нацеленные на увеличение занятости коренных жителей

Аляски в секторах экономики, сопряженных с ТЖО — в коммерческом рыбном промысле, охоте, ремеслах.

**Что может решать местное (общинное) самоуправление?** Ни одна из описанных моделей не обещает экономического процветания национальным селам Аляски. Те профессии и экономические возможности, которые может реализовать житель села, достаточно ограничены. Поэтому часть молодежи будет стремиться в «большой мир», к большей экономической свободе. Следовательно, коренные жители должны быть уверены, что их дети могут получить образование для полноценного участия в институтах господствующего общества. Кроме того, образование должно быть таким, чтобы дети чувствовали себя комфортно, осознавая себя частью отдельного этноса и культуры. Только такая система образования способна воспитать в детях коренных народов Севера чувство самоуважения. В связи с этим контроль над образованием, так же как и над программами в сфере здравоохранения, борьбы с алкоголизмом, защиты детей, крайне важен для народов Севера [12,55,72].

Необходимо отметить, что контроль коренных народов Севера над системой образования не означает укрепление традиционных ценностей и традиционного уклада жизни аборигенов путем внедрения «народной педагогики» и при этом освобождения школьной программы от груза академических предметов. Такие эксперименты были проведены в некоторых общинах Канады, но успеха не имели. Официально подтверждая и оправдывая низкий статус коренных жителей, они привели лишь к снижению уровня знаний учащихся, росту агрессивности и вандализма среди подростков [73].

Итак, альтернативная модель политэкономии национальных сел Аляски предполагает, что упрочение политической самостоятельности аборигенных общин и расширение занятости в экономике, сопряженной с традиционными видами хозяйствования, крайне важны для восстановления здоровья и самоуважения жителей национальных сел. Но это не путь к процветанию. Общинное самоуправление уступает по своим возможностям территориальному самоуправлению. Поэтому ресурсное развитие на Аляске было и остается стимулом для создания районных правительств там, где появляются доходы для финансирования его деятельности (нефтяное развитие на Северном Склоне, цинковые разработки вблизи села Коцебу, рыбный промысел в заливе Бристол Бей).

## 1.4.2 Территориальная автономия

В настоящее время на зарубежном Севере вектор перемен направлен в сторону восстановления территориальной автономии аборигенных народов на основе самоопределения и выделения территории (группы территорий), где коренные жители численно преобладают. Территориальная автономия народов Севера стала реальностью уже в 70-е гг. — это Гренландия и Северный Склон Аляски. К концу XX столетия процесс восстановления аборигенных народов как наций (со своей территорией и властями) получил дальнейшее развитие на Аляске и Севере Канады [55, 72], а также стал предметом тщательного рассмотрения в странах Скандинавии [14, с.55]. Необходимо подчеркнуть, что восстановление коренных наций на зарубежном Севере связывается не с разрушением государства, а, наоборот, его укреплением [72].

Территориальная автономия коренных жителей зарубежного Севера приняла две формы. Первой форме соответствует создание общественных структур управления регионом (избираемых всеми постоянными жителями региона), а второй — аборигенных структур (избираемых только членами аборигенных общин). К первой форме можно отнести Гренландию, Нунавут и Северный Склон Аляски, ко второй — Территории Первых Наций Юкона<sup>4</sup>. Каждый из указанных регионов является своеобразной моделью территориального самоуправления. Но все модели объединяет главное: обретение аборигенами достаточного количества земли, ресурсов и властных полномочий, чтобы выйти из-под опеки государства, начать самостоятельно планировать и строить свое будущее, используя ресурсы территории для создания рабочих мест и формирования основ диверсифицированной экономики.

Выгоды для коренных народов от создания территориальной автономии очевидны. Например, по закону АНКСА, районная корпорация инуитов Аляски получила в собственность 16 тыс. км<sup>2</sup> земли и 52 млн. долларов компенсационных денег. В то же время, площадь муниципаль-

---

<sup>4</sup> Гренландия — самоуправляемая территория Дании (1978), население 50 тыс., более 85% — инуиты. Северный Склон Аляски — муниципальный округ штата Аляска с особыми правами в сфере налогообложения и управления ресурсами (1972), постоянное население 7 тыс. (выбирают власть округа), 5,5 тыс. — жители вахтовых поселков. Территория Первых Наций Юкона — территория аборигенов Юкона, заключивших с правительством земельные соглашения и соглашения по самоуправлению (1992); 7,5 тыс. индейцев формируют структуры власти общин и участвуют в работе ресурсных Комитетов Юкона.

ногого округа Северный Склон Аляски составляет 230 тыс. км<sup>2</sup>, а его доходы в виде налогов на имущество нефтяных компаний за 20 лет составили несколько миллиардов долларов. С момента образования округа инуиты получили в свое распоряжение разнообразные муниципальные службы, рабочие места и доходы. Они имеют политических лидеров, которые эффективно представляют их интересы в переговорах с руководителями промышленных корпораций, региональной и федеральной властью, международными организациями по вопросам нефтяного развития, охраны окружающей среды, промысла китов и другим конфликтным вопросам ресурсного развития.

Показательно, что еще недавно обреченные на физическое вымирание и ассимиляцию аборигенные народы Канады за 50 лет (с 1950 по 2000 гг.) увеличили свою численность с 200 тыс. до 1 млн. человек, то есть в 5 раз! Аналогичные показатели естественного роста населения характерны для инуитов Аляски. В настоящее время уже нет сомнений в том, что коренные народы американского сектора Арктики останутся большинством населения данного региона и, как и выходцы из Европы, будут реально участвовать в процессах развития на национальном и международном уровне, опираясь на свои интересы и ценности [72].

#### 1.4.3 Национально-культурная автономия

За пределами своих территориальных автономий, в современных урбанизированных районах коренные жители зарубежного Севера представляют национальные меньшинства и пользуются правом национально-культурной автономии (НКА). Существующие модели НКА отличаются по структурам самоуправления коренных народов, их функциям и властным полномочиям, мерами по адаптации государственных учреждений к языку и культуре меньшинств, участию представителей меньшинств в работе государственных учреждений. В частности, могут создаваться структуры коренных народов в сфере культуры, образования, решения проблем социального и экономического неравенства. Эти отличия могут быть значительными даже в рамках одной страны (как, например, в Канаде) и определяются множеством конкретных условий.

Самоуправление саами в форме «парламентов» коренного народа в Норвегии, Финляндии и Швеции представляет одну из возможных моделей НКА. Необходимо отметить, что данная модель, несмотря на значительную поддержку государства по развитию национального образования и культуры, увеличение численности детей, изучающих саамский язык

как предмет, не смогла решить проблему невостребованности саамского языка. Процент молодежи, бегло говорящей на родном языке, уменьшается. В разговорной речи понятия и грамматические конструкции саамского языка продолжают заменяться на аналоги из языка большинства [65]. Опыт стран Скандинавии наглядно показывает, что сохранить язык коренного народа только в рамках культурной автономии невозможно. Поэтому вопрос о создании национального района на севере Норвегии, где саамы проживают наиболее компактно, и работа над самоопределением саами и реализацией их земельных претензий остается в фокусе деятельности Парламентов и других саамских организаций [14].

## 1.5 От ПАТЕРНАЛИЗМА К ПАРТНЕРСТВУ: ПРОЕКТ ОБНОВЛЕНИЯ ДОГОВОРОВ В КАНАДЕ

Два десятилетия новой политики в отношении коренных народов зарубежного Севера стали для них временем надежд, восстановления культуры, способностей контролировать свое будущее. Вместе с тем, перемены столкнулись с непрерывным ростом расходов на социальные и экономические программы, неэффективным расходованием средств<sup>5</sup>, сохранением и даже укреплением зависимости национальных сел, глубокими противоречиями в основе договорных процессов. В 1980-е гг. недовольство договаривающихся сторон проявилось в массовых протестах, проходивших в провинциях Канады, блокировании автомобильных и железных дорог в Британской Колумбии и Онтарио. Все это беспокоило и правительства, и организации коренных народов. Обе стороны желали изменить ситуацию, найти способы достижения гармонии и справедливости в отношениях между коренным населением и доминирующим обществом. С этой целью в 1991 г. по поручению федерального правительства начала свою работу Королевская Комиссия поaborигенным народам Канады. Консультации с экспертами, многочисленные публичные слушания, анализ результатов прошлых опросов и отчетов позволили Комиссии охватить весь круг проблем, предложить и обосновать меро-

<sup>5</sup> Например, только одно агентство штата Аляски в период 1993–1998 гг. потратило 17 млн. долларов на 315 сельских проектов и создало около 326 новых рабочих мест. Средние расходы на создание одного рабочего места составили 53 тыс. долларов. Всего на Аляске около 30 тыс.aborигенов в трудоспособном возрасте, и если примерно половина их безработные, то 326 рабочих мест – это капля в море [41].

приятия политики обновления отношений с аборигенными народами, перехода от патерналистских отношений к партнерству.

**Круг благополучия.** Королевская Комиссия рекомендовала отказаться от современной политики пересмотра и латания закона об индейцах и запуска «блестящих» социальных и экономических программ. Она сравнила такую стратегию с нанесением повязок на сломанную ногу. Вместо этого она предложила радикальные перемены, направленные на саморазвитие и раскрепощение инициативы людей, освобождение аборигенов от опеки правительственные учреждений и зависимости от правительственные ресурсов. Основные направления перемен — самоуправление, экономическая самостоятельность, отношения взаимного уважения с канадским обществом, оздоровление в широком смысле этого слова — формируют, согласно выводам Комиссии, круг условий благополучия:

- самоуправление не приведет к успеху, пока оно не основано на экономической активности и высоко развитых навыках людей, то есть, на высоком человеческом потенциале;
- аборигенные жители не достигнут необходимого человеческого потенциала для восстановления своих общностей и экономического развития, пока они не имеют самоуправления;
- только тогда, когда аборигенные народы будут иметь самоуправление, а также будут здоровы телом, умом и духом, они будут способны взять ответственность за себя и соответствовать роли партнера со всей Канадой. Таким образом, круг благополучия замыкается.

**Самоуправление — часть задачи по восстановлению аборигенных наций.** Комиссия по аборигенным народам Канады показала [72], что небольшие разрозненные общности коренных жителей не могут должным образом осуществлять властные полномочия по всем вопросам, от которых зависит благополучие их территории и населения. Для этого они должны объединиться в достаточно большие группы людей — аборигенные нации, которые составляют доминирующую часть населения определенной территории или ряда территорий и разделяют чувство национального самосознания<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> В Канаде существует около 50 Первых Наций, а количество резерваций более 1 тыс. Все канадские резервации по площади значительно меньше резерваций в США.

Исторически аборигенные нации разрушались политикой доминирования и ассимиляции (раздел 1.1), болезнями и перемещениями. В настоящее время свое личное благополучие и чувство уверенности в будущем своих детей коренные народы связывают с восстановлением аборигенных наций. Следует уточнить, что аборигенные нации, какими они могут быть сейчас, — это политические объединения (включающие людей смешанного происхождения и культурного наследия), способные управлять собой и своими территориями и желающие делать это в партнерстве с Канадой. Только будучи нациями, коренные народы реально могут соответствовать статусу партнеров в комплексном переустройстве, которое осуществляется Канадой. При этом национально-территориальный уровень управления не может быть делегирован муниципальной властью, а должен существовать наряду с федеральным и территориальным. Все три уровня управления — федеральный, территориальный и аборигенный — должны быть автономны, в пределах сфер своей юрисдикции, разделяя суверенитет Канады.

Для коренных народов право на самоуправление является неотъемлемым, а их существование в прошлом как наций — реальностью, которая определялась уровнем развития их экономики и иных общественных институтов и отношений. Правительство Канады постепенно приходит к идеи аборигенного самоуправления, но далеко не все провинции готовы делать решительные шаги в процессе передачи полноты власти, необходимой для подлинного самоуправления аборигенных наций, и в процессе передачи ресурсов, необходимых для успешного самоуправления.

**Земля и ресурсы** являются основой самоуправления и социально-экономического развития. Для восстановления своих наций, коренные народы нуждаются в достаточном количестве земли, чтобы:

- у них была родина — не только физическое, но и духовное пространство;
- продолжать традиционную экономику;
- быть экономически самостоятельными;
- в значительной мере обеспечить финансирование самоуправления.

Аборигенные народы призывают решать вопросы о земле и ресурсах, основываясь на принципах справедливости и милосердия. Самоуважение и самостоятельность будут непрерывно укрепляться, если аборигенные нации обретут значительный объем земли, ресурсов и властных полномочий.

**Главное — это люди.** В течение многих лет в США и Канаде ключевым словом при обсуждении проблем развития аборигенных общин было самоуправление. Но самоуправление, изобретение стратегий развития, социальных программ и новых структур для их реализации — это лишь структурные перемены и средство достижения цели, но не сама цель. Комиссия указала, что главной целью является изменение жизни людей, создание условий, чтобы «дети аборигенов росли, зная, что их жизнь имеет смысл, что они драгоценные человеческие существа, достойные любви и уважения» [72, с.125]. Такие изменения не могут совершить структуры, их могут сделать только сами люди, если государственная политика пробуждает их экономическую и социальную активность. Главное, на что направлены предложения Королевской Комиссии, состоит в том, что вместе с восстановлением коренных народов как наций — со своей территорией и властями — коренные народы обретают веру в то, что справедливость и милосердие — не пустые слова, что они живут в обществе равных людей, что их будущее находится в собственных руках. И эта вера, не как упование, а как видение лучшего будущего, становится мощной силой, преобразующей их сообщества [68,72].

**Цели политики обновления отношений** с аборигенными народами Канады:

1) Восстановление аборигенных наций как лучший и наиболее приемлемый для коренных народов способ защиты их культурного наследия и самоопределения, возрождения здоровья и благополучия их общностей, реорганизации их отношений с Канадой.

2) Восстановление отношений взаимного уважения и справедливости между аборигенными и неаборигенными жителями Канады.

**Договоры** — центральный механизм политики обновления отношений с коренными народами.

**Начало перемен.** Чтобы поддержать восстановление аборигенных наций и переход от патерналистских направлений политики к партнерским отношениям, Комиссия предложила ясную стартовую позицию — новый Королевский манифест, который стал бы знаковым документом и:

- подтвердил уважение Канады к аборигенным народам как нациям;
- признал губительность прошлой политики, нанесшей ущерб экономике, человеческому достоинству и здоровью коренных народов;

- заявил об установлении отношений на основе принципов уважения, признания, разделения и взаимной ответственности<sup>7</sup>;
- подтвердил право коренных народов строить собственное будущее и контролировать собственные правительства и земли не как дар правительства Канады или провинций, а как неотъемлемое право первых народов;
- признал, что необходимы новые правила переговоров, обеспеченные инструментами достижения справедливости.

Вслед за Королевским манифестом должна следовать работа по созданию законов, необходимых аборигенным народам для обустройства своего политического, экономического и социального будущего, для признания аборигенных наций и правительств, признания их юрисдикции по ключевым вопросам в пределах бесспорных территорий, а также по вопросам финансирования. Весьма важным представляется создание специальной структуры для переговоров (Трибунала по аборигенным землям и переговорам), чтобы снять противоречие, когда правительство является одновременно защитником государственных интересов и судьей по вопросу о территориальных требованиях и ощущает себя «потерпевшей» стороной, когда требование улаживается в пользу аборигенов. Пока проводятся консультации, кампания общественного обучения должна обеспечить понимание существа дела всеми канадцами.

---

<sup>7</sup> Королевская Комиссия по аборигенным народам Канады преложила четыре идеальных принципа как основу обновления отношений между коренными народами и доминирующим обществом Канады:

**Признание.** Признать, что аборигенные народы являются первыми поселенцами и хозяевами этой земли и имеют права и обязанности, вытекающие из этого статуса, а неаборигенные жители являются населением этой земли, как по рождению, так и по собственному выбору. Обеим сторонам следует осознавать друг друга как партнера, уважая законы и институты каждой из сторон и налаживая взаимовыгодное сотрудничество.

**Уважение.** Всем канадцам следует создавать климат позитивного отношения между народами. Уважение является средством защиты от попыток доминирования одной из сторон. Уважение к статусу Первых Народов, их представителям как носителям бесценной культуры должно стать частью канадского национального характера.

**Разделение.** Основывается на справедливости в вопросах предоставления и получения выгод, является центральным в договорах и для достижения реального равенства между народами Канады в будущем.

**Ответственность.** Партнеры отвечают за обещания, которые они дают, отвечают за честность и незапятнанность своих действий, за то, каким образом эти действия скаживаются на благополучии другого. Поскольку мы разделяем и всегда будем разделять землю (специфицировать права собственности), большая часть интересов аборигенных и неаборигенных жителей будет обеспечена, если мы будем использовать самые высокие стандарты ответственности, честности и доверия в отношениях друг с другом.

**Возможность перемен.** Приведенные выше и другие мероприятия, предложенные Комиссией, взятые вместе, содержат в себе потенциал для основополагающих изменений в душах, мыслях и жизненном опыте аборигенных народов, которые так долго ожидали справедливости, а также в душах и мыслях канадцев, которым присуще стремление к истине и справедливости.

По оценкам Комиссии, аборигенные народы Канады в течение 10 лет с момента начала реализации проекта смогут решить основные социальные проблемы, проблемы урегулирования земельных требований и реализации самоуправления, а также главные задачи по обеспечению экономической самостоятельности своих наций, выйдя, таким образом, из-под опеки патерналистского закона об индейцах. Через 20 лет фискальные доходы от реализации стратегии обновления начнут превосходить затраты.

В действительности, проект обновления уже начал проводится в жизнь (Договор 1975 г. с инуитами и кри, Договор 1993 г. о Нунавуте, «Зонтичное» Соглашение 1993 г. с Первыми Нациями Юкона, Договор 1996 г. с народом нисга в Британской Колумбии). Но пока механизм обновления медленно крутится, Конституция Канады создала для аборигенных народов возможности уже сейчас самим браться за решение своих проблем, не ожидая, пока региональные власти или федеральное правительство предоставят им полномочия, хотя договоры с провинциальными правительствами могут значительно облегчить движение вперед.

**Улучшить жизнь аборигенных народов.** Состояние неблагополучия не смеется в лучшую сторону без соответствующего смещения власти и ресурсов. Но самоуправление не является волшебной палочкой. В среднесрочной перспективе улучшение жизни и усиление возможностей аборигенных народов является полезной целью само по себе. Это тоже часть работы по обретению контроля над собственным будущим. И эта работа должна вестись по четырем направлениям:

*1. Оздоровление индивидов, семей, поселений и наций.* Оно требует поддержки со стороны школ, больниц, служб семьи и должно затронуть как молодежь, так и стариков. Оздоровление должно строиться на аборигенных традициях взаимной помощи и ответственности общности. Индивидуальное оздоровление должно сопровождаться оздоровлением коллективным, то есть укреплением самоуправления, восстановлением аборигенных наций.

2. *Экономическое развитие.* Необходимы инструменты избавления от бедности, которая калечит индивидов и коренные нации. Пока делятся переговоры, федеральное и провинциальные правительства могут:

- увеличить площадь земель Первых Наций;
- повысить занятость аборигенов в лесной и рыбной промышленности;
- заключить новые соглашения по совместному управлению ресурсами в различных регионах, в том числе, по совместному управлению ресурсами в некоторых национальных и провинциальных парках.

Перераспределение земель и ресурсов — это значительный шаг к увеличению занятости и получению доходов. Затем нужны инвестиции в предпринимательство и промышленность, а также в развитие навыков управления, работы в новых сферах профессиональной деятельности. Вместе с улучшением экономических условий должно происходить улучшение условий проживания — это тоже важный шаг к восстановлению чувства собственного достоинства и к стимулированию экономической инициативы.

3. *Ускоренное развитие человеческих ресурсов.* Чтобы реализовать инициативу, рассчитанную на 10 лет, необходимо включить частные компании, учреждения профессиональной подготовки, правительства в программы по развитию навыков аборигенов во всем диапазоне технических, коммерческих и профессиональных направлений деятельности.

4. *Строительство институтов.* Большинство институтов, управляющих жизнью аборигенов, возникли вне аборигенных общностей. Они должны быть адаптированы к ценностям и приоритетам аборигенов, чтобы дополнять структуры аборигенных наций, а не конкурировать с ними.

## 1.6 КРАТКИЕ ВЫВОДЫ

Реализация обширных прав коренных народов Аляски и Севера Канады на землю, ресурсы и самоуправление не стала барьером для развития добывающих отраслей промышленности и гидроэнергетики. Более того, она значительно уменьшила потенциально опасные социальные и экологические издержки индустриального развития и стала

эффективным рыночным механизмом включения (интернализации) этих издержек в промышленные проекты, возлагая затраты на пользователя и означая хорошо работающего производителя.

Опыт реализации прав коренных народов зарубежного Севера убедительно показывает, что они начинают использовать ресурсы леса, недр и живой природы для создания новых рабочих мест, получения доходов и заложения основ диверсифицированной экономики. Коренные народы Канадского Севера, так же как инуиты Гренландии и Северного Склона Аляски, уже стали реальными партнерами государства в управлении ресурсами и развитием. За прошедшие десятилетия местные общины коренных народов обрели необходимые навыки, позволяющие им участвовать в оценке воздействия планируемых проектов, определять свои позиции, типы развития — приемлемые для них или неприемлемые.

В настоящее время вопросы территориальных притязаний, развития режимов соуправления, заключения соглашений о получении социально-экономических выгод и преимуществ коренным населением представляются относительно простыми вопросами на Канадском Севере. Строительные технологии и строительство трубопроводов — вот сложные вопросы, которые вытекают из решения вопросов простых [61]. «Простые» вопросы относятся к этическим. Они определяют цели и приоритеты современного развития, но, кроме того, они являются вызовом будущего. Они должны определять решение технических вопросов в современном, быстро меняющемся мире.



# Глава 2

## РЕАЛИЗАЦИЯ ИНТЕРЕСОВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### 2.1 Способны ли коренные малочисленные народы Российского Севера к развитию и самоорганизации?

Не является ли уделом коренных малочисленных народов Российской Севера консервация архаичного образа жизни либо ассимиляция в доминирующее общество? Казалось бы, российская реальность не оставляет для них иной альтернативы. Но обратимся сначала к историческим примерам.

Политика России по присоединению Севера, Сибири и Дальнего Востока преследовала обычные для своего времени цели: расширение территории, пополнение казны за счет развития пушного промысла, горнодобывающей и лесной промышленности, поиск морских путей в Японию, Корею и Китай. Обычной была и политика в отношении аборигенных народов, которая означала для них принятие ясачных и иных повинностей [5,10,20-22].

В XV-XVII вв. пушнина была главным предметом экспорта Московского государства и источником пополнения казны, а также средством обогащения промышленников и властей новых колоний. Когда пушные повинности были чрезмерно высокими, они отвлекали коренные народы Сибири от занятий по жизнеобеспечению своих семей, приводили к обнищанию аборигенных общин, становились причиной голода и вымирания от болезней целых родовых групп [5, с.45-47]. Такая политика, хотя и облекалась в заявления о мирных намерениях, не могла не вызывать сопротивление и вооруженные конфликты. Обычным инструментом подчинения народов Сибири и восстановления «порядка» был институт «аманатства» — захват представителей родовой знати в заложники. Но иногда военные действия продолжались десятилетиями. Например, усмирение аборигенов Чукотки и Камчатки (ительменов, коряков и чукчей) в XVIII в. продолжалось полвека и вызвало сокращение их численности более чем в 2 раза [10, 22].

К концу XVIII в. Север оказался на периферии политики России: пушной промысел сократился и был хорошо организован, сельское хозяйство не приносило значительных доходов, создание горнорудной промышленности требовало времени и инвестиций. Односторонняя ориентация экономики на пушной промысел поддерживала архаичный образ жизни инородцев. В то же время, государство создавало определенные предпосылки для развития самоуправления, торговли, появления новых направлений хозяйствования в таежной зоне (земледелия и животноводства).

Относительно благоприятным для северных народов России стал период общего для страны экономического роста и развития товарно-денежных отношений: вторая половина XIX — начало XX вв. В качестве примера успешного развития коренных общин рассмотрим территорию, охватывающую ныне север Республики Коми и Ненецкий автономный округ. Экономика коренных народов — коми-ижемцев и ненцев — в рассматриваемый период была основана на хорошо организованном оленеводстве, рыболовстве и продуктивном животноводстве [17,23,24,27]. Оленеводство представляло самую капитализированную отрасль хозяйства. Оно включало выпас животных, выделку шкур, производство замши, мяса, консервов и торговлю продуктами оленеводства. Комплексное развитие отрасли позволяло концентрировать значительную часть прибыли непосредственно в регионе, стимулируя работу участников производственного цикла. Успехи в сфере экономики обеспечили относительно высокий уровень жизни населения и создали условия для здорового развития рассматриваемой территории на основе концентрации капитала от продажи продуктов сельского хозяйства [27, с.64]. Высокими были и показатели роста численности коренных народов. По районам Крайнего Севера коэффициент естественного прироста (коэффициент) для коми и ненцев равнялся 28 % по переписи 1926 г. [63]. Такое значение коэффициента соответствует росту населения в 2,3 раза за 30 лет или в 16,5 раза за 100 лет. Отметим, что высокие темпы роста населения являются правилом для малозаселенных и ресурсно обеспеченных территорий в период, когда происходит взаимообусловленное развитие традиционной и коммерческой составляющих сельской экономики и появляются новые источники доходов, связанные с развитием промышленности<sup>8</sup>. Не удивительно, что численность коми-ижемцев выросла с 1785 г. до конца XIX в. с 2 тыс. до 22 тыс. чел. [66], а численность ненцев являлась наибольшей среди современных коренных малочисленных народов Севера России.

Приведенный пример показывает, что в период самодержавия коренные народы Севера России, численно преобладая на значительных территориях\*\*, приспосабливались к изменяющимся условиям, включались в процессы экономического развития. Среди них появлялись умельые предприниматели и образованные люди, содействовавшие эволюционным процессам социально-экономического и культурного развития своих территорий. Реализация территориального самоуправления (автономии) коренных народов и старожильческих общностей России\*\*\* в начале XX в. была закономерным шагом и открывала перед ними путь к экономической самостоятельности и благополучию через использование всех выгод от развития промышленности. Этот вывод подтверждается опытом современных преобразований в регионах зарубежного Севера. Но лидеры Советской России выбрали иной путь развития страны, колонизационный по отношению к северным территориям и их коренным народам, жестокий к репрессированным переселенцам, неразумный по отношению к природе, ресурсам и будущему государства. В табл.4, построенной по литературным данным, представлены основные этапы политики освоения Севера и их влияние на коренные народы.

---

<sup>8</sup> Например, за сто лет (1700 – 1800 гг.) белое население составивших США колоний возросло с 250 до 4306 тыс. человек, т.е. более чем в 16 раз. Прирост за счет эмигрантов в этот период не превышал четверти от общего прироста [49]. Аналогичные демографические показатели можно найти в истории всех современных наций, в XIX в. они были характерны для десятка регионов России [60].

<sup>\*\*</sup> В начале XX в. коренные народы Севера России преобладали на огромных территориях. Например, в Коми крае коми составляли более 90% от общей численности населения [6], а в приполярных областях при численности русских 44 тыс.чел. «туземцы» (нерусские жители) насчитывали 120 тыс.чел. [63, с.18].

<sup>\*\*\*</sup> Статус коренных (первых, аборигенных, туземных) народов и старожильческих общностей означает, что они исторически формировались на определенных территориях как субъекты хозяйствования и социально-политические коллективы задолго до того, как государство начинало проводить политику массовых переселений на эти территории.

---

Таблица 4

Этапы освоения Российского Севера:  
воздействие на коренные народы

1920 -1930 гг.

Разрушается эволюционно складывавшаяся система самоуправления коренных народов и регулирования природопользования. Из-за низких цен падает уровень производства и продаж продуктов традиционной экономики по сравнению с дореволюционным периодом. Репрессируются наиболее влиятельные и умелые организаторы хозяйства, представители религии и родовой знати. Национализируются олени у зажиточных оленеводов. Создаются советские институты «самоуправления» и советская система образования среди малочисленных народов Севера.

При НЭПе расцветают варварские методы добычи пушнины и рыбы: «новые капиталисты» — частники и лидеры промысловых кооперативов — озабочены конкуренцией и накоплением первоначального капитала.

1930 — середина 50-х гг.

Коренные народы лишаются земли, ресурсов, управления хозяйством и развитием. Государство устанавливает жесткий контроль и планирование в отраслях традиционной экономики. Для работы в рыболовстве, пушном промысле и для руководства хозяйствами привлекаются переселенцы.

Середина 50-х — конец 80-х гг.

Возрастают масштабы привлечения переселенцев для освоения ресурсов Севера.

Традиционная система расселения разрушается. Ликвидируются национальные деревни и стойбища, жители которых переселяются в центральные усадьбы укрупненных колхозов и совхозов. Представители различных северных народов и русских старожильческих общностей и новопоселенцы начинают жить совместно в новых поселениях. Одновременно свертывается образование на родных языках.

Всеобщее среднее образование означает обучение в интернатах, с их материальной опекой, при агрессивности (безразличии) к ценностям коренных народов, особенностям их речи и поведения.

1991 — 1998 гг.

Капитализация экономики. Значительно возрастает угроза здоровью и выживанию коренных народов: с ликвидацией северных совхозов многие остаются без работы и средств существования.

Исследования показывают, что без специальных мер по защите интересов коренных народов они вытесняются новопоселенцами из всех сфер сельской экономики, где можно получить прибыль.

Происходит беспрецедентный рост алкоголизма, теряются трудовые навыки, хозяйственная инициатива, распространяются апатия, чувство бессмыслицами жизни, суициды.

Растет интерес к народам Севера как коренным народам и нациям в силу озабоченности ряда северных регионов России своим суверенитетом и доступом к ресурсам, а также озабоченности мирового сообщества экологическими угрозами и острыми проблемами коренных народов.

1998 г. — настоящее время

Особое внимание ООН и других международных организаций к проблемам коренных народов и проблемам охраны природы. Поддержка международных организаций способствует росту численности объединений КМНС и росту их возможностей сотрудничать с органами государственной власти России по вопросам традиционного природопользования и охраны природы.

## 2.2 АНАЛИЗ ПОДХОДОВ К СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

### 2.2.1 Концепция партнерских отношений с коренными народами Севера

**Круг неблагополучия.** Исследование условий, которые определяют неблагополучие коренных народов Севера, показывает, что процессы их формирования одинаковы во всех странах и могут быть достаточно полно и наглядно описаны путем объединения всей совокупности условий в четыре категории [35,40,48,55,72]: 1) отношение к коренным народам и этническим общностям, 2) самоуправление; 3) экономическая самостоятельность; 4) состояние здоровья.

На рис.1 представлена качественная картина взаимосвязей между выделенными категориями [37]. Сплошные стрелки указывают направление процессов формирования условий неблагополучия, пунктирные — направление возникающих обратных связей.

В соответствии с рис. 1 условия категории 4 (физическое и духовное нездоровье коренных народов Севера, экономическая и социальная апатия, девиантное поведение, а также социальная дезорганизация) являются системным результатом отношений доминирования и ассимиляции (категория 1), потери самоуправления, земли и ресурсов (категории 2 и 3). С другой стороны, те же условия категории 4 становятся условиями бедности, экономической зависимости коренных народов (категория 3), неспособности к самоуправлению (категория 2) и используются для обоснования ассимиляционной политики и расистских отношений (категория 1). Таким образом, между выделенными категориями существуют круговые взаимозависимости. Внутри «большого круга неблагополучия» образуются «малые круги», например: насилие в семье — неуспеваемость — бедность — плохое здоровье — насилие в семье.

Коренные малочисленные народы индивидуально не могут изменить совокупность взаимосвязанных условий, охватывающих не только индивидуальную, но и коллективную составляющую бытия. Вырваться из «круга неблагополучия» возможно только при изменении всей системы условий. Именно поэтому попытки решать по отдельности, независимо друг от друга, вопросы занятости, укрепления традиционной экономики,

## 1. Отношение к коренным народам Севера

Политика по сельскохозяйственному или промышленному развитию территории, населенной первыми (коренными, аборигенными) народами и старожильческими общностями, ориентируется на привлечение переселенцев.

Государство и некоренные жители доминируют в вопросах использования земель и ресурсов, а значит экономически и политически доминируют над коренным населением.

Формируется теория и идеология прогресса, в которой нет места правам коренных народов, отвечающим их статусу первых поселенцев на земле, которую они считают своей родиной.

Информация через СМИ соответствует идеологии.

Оправдываются ассимиляционные направления политики в сфере культуры и образования.

Распространенным становится бытовой расизм: принадлежность к коренным народам высмеивается, их язык и культура обесцениваются.



Рис. 1. Качественная картина формирования условий, определяющих неблагополучие коренных народов и образующих «круг неблагополучия»

образования, здравоохранения и т. д. оказались неэффективными, равносильными «нанесению повязки на сломанную ногу» [72].

Бездостные картины из жизни национальных поселений по всему Северу России дают полевые исследования этнографов, социологов, медиков и экономистов [1,8,28,38,45,51]. Они показывают, что острые проблемы неблагополучия в национальных поселениях сформировались еще в советское время. За годы реформ угрозы здоровью и выживанию коренного населения сельских районов еще более выросли, так как с ликвидацией северных совхозов многие аборигены потеряли работу и остались фактически без средств существования. Приведем пример из современной жизни сельской общины.

*Когда рухнул леспромхоз в Русаново (поселок лесозаготовителей), было тяжело. Люди заводили домашний скот, рыбачили, чтобы выжить. Но потом перестроились. Кто-то уехал. Кто-то устроился работать вахтовым методом на лесозаготовках в Якше или других районах республики, либо в нефтяной отрасли в Усинске. Начнется лесозаготовка здесь, вернутся обратно. Поселок мы сохраняем... В Покче не так. Здесь живут в основном коми. Они как жили в нищете во время совхоза, так и сейчас ничего не имеют. Как пьянствовали раньше, так и сейчас. Для них практически ничего не изменилось. Хотя появились такие, кто на вахтах работает. Но в целом здесь трудно что-то изменить. Многие привыкли, что детей государство обучает в интернате, кормит и одевает. Привыкли работать в совхозе и ничего не зарабатывать, а теперь живут за счет домашнего хозяйства, пенсии или пособия по безработице (Глава сельской администрации, д. Покча, Троицко-Печорский район, Республика Коми).*

Это, возможно резкая, но достаточно правдивая картина для многих северных деревень [38]. При этом трудно упрекать людей в том, что они живут так, как обучены прежними правилами жизнеустройства. Можно говорить и об ответственности государства за прошлую политику, и о нынешней ответственности властей, науки, общественных организаций, не уделяющих достаточного внимания реальным механизмам самоуправления коренных народов, которые могли бы повлиять на изменение ситуации. Пока она меняется скорее под влиянием высокой смертности селян и исхода молодежи из поселков и деревень. Сегодня народ коми, как и малочисленные народы Севера, находится на грани полной ассимиляции, показатели его социального и экономического положения удручающие. Смертность среди коми в 1990-е гг. была в 1,5 раза выше, чем среди русского населения в Республике Коми. Численность коми-зырян за советский период (70 лет) выросла примерно в полтора раза (с 220 тыс. до 350 тыс.) благодаря, конечно, демографической инерции, а не советской власти. Если же считать вместе с коми-пермяками, то с 1970 г. наблюдается тенденция убывания коми. И это результат выбранного

пути развития российского общества. Советская власть, принимая определенные обязательства перед народом коми в процессе создания Коми Области и Коми-Пермяцкого национального округа, не только не поделилась с ним властными полномочиями и собственностью на ресурсы, но постепенно отобрала выгоды местной экономики и самоуправление, которым коми владели прежде как численное большинство населения Коми края.

### **Необходимость преодоления расистских стереотипов.**

Обновление политики по отношению к коренным народам и старожильческим общностям Российского Севера только начинается. Информация и обучение в России пока таковы, что российское общество не видит несправедливости, допущенной к народам Севера, мало знает об их истории и тех переменах на зарубежном Севере, которые радикально изменили состояние коренных народов. Поэтому неудивительно, что в России все еще популярны идеи, которые выделяют северные народы в особую этническую категорию [9].

Подобные идеи возникали повсеместно, находя свое обоснование в низком экономическом и политическом статусе коренных народов Юго-Восточной Азии, Америки или Евразийского Севера и, в свою очередь, использовались для оправдания политики колонизации или доминирования над коренными народами [48,67,72]. Ошибочность и неэтичность таких идей следует, в частности, из ключевого принципа организации общественной жизни, признаваемого любой этической системой: «Возлюби ближнего своего и желай ему то, что желаешь себе». Разве кто-то может желать, чтобы его самого и его детей считали представителями народа, способного существовать только в рамках традиционного, патриархального уклада жизни? Разве не унизительно для человека, если его считают представителем «реликтового общества», отобрав при этом право быть хозяином на своей земле? В интересах каждого народа сохранять непрерывность политического, экономического и культурного развития на территории проживания и хозяйствования, контролировать экономическое развитие, чтобы оно не разрушало данный народ, а укрепляло его способности к самоуправлению и саморазвитию. Следовательно, в интересах каждого народа сохранять коллективный контроль над землей и ресурсами. Такой контроль связывается с понятием государства и нации, а для коренных народов, не имеющих независимого государства и желающих разделять свое будущее с другими народами федеративного государства — с понятиями территориальной автономии и коренной нации [72].

**Важнейшие мероприятия политики обновления отношений с коренными народами Севера.** Зарубежный опыт обновления отношений с народами Севера и примеры из отечественной истории подтверждают, что коллективный контроль над землей и ресурсами является ключом к благополучию каждого народа и для северных народов реализуется через территориальную автономию и права собственности на землю и ресурсы. Восстановить эти фундаментальные права коренных народов Российского Севера в тех объемах, которые были реальными и справедливыми в начале века, теперь не представляется возможным. Речь может идти не о возврате к прошлому, а о системе интерактивных (взаимно поддерживающих) краткосрочных и перспективных мероприятий, направленных на преодоление современного «круга неблагополучия» малочисленных народов [14,39,55,72]. Перечислим основные мероприятия, объединив их в четыре группы.

### ***1. Изменение отношения к коренным народам:***

- Создание в обществе духа понимания на основе изменения качества и количества информации о коренных народах, их проблемах и интересах. Организация созидательной кампании общественного обучения с проведением встреч, лекций, обмена мнениями.
- Принятие федеральным правительством декларации, которая признавала бы пагубность многих действий прошлых правительств, заявила о построении новых отношений на принципах уважения, разделения, ответственности и признания (см. раздел 1.5), признала, что права народов Севера на самоопределение и самоуправление являются неотъемлемыми, а механизмом построения новых отношений уважения и партнерства является договор.
- Принятие законов о процедурах самоопределения коренных народов, формирования структур, обеспечивающих дух и суть партнерских отношений на переговорах, достаточность и своевременность финансирования переговоров и послепереговорных преобразований.

### ***2. Достижение договоренностей о самоуправлении коренных народов:***

- Ключевой вопрос — восстановление территориальной автономии, где представители «коренной нации» численно доминируют и на этой основе формируют систему власти автономии (муниципалитет с до-

говорными полномочиями или национальную территорию, разделяющую полномочия с федеральным и территориальным уровнем управления)<sup>9</sup>.

– Формирование системы национально-территориального самоуправления на уровне отдельных и ряда сельских поселений.

– Обеспечение самоуправления коренных народов в урбанизированных районах Севера (полномочия, финансирование самоуправления в сфере культуры, образования, социальной).

### ***3. Создание условий для экономического роста:***

– Достижение договоренностей по трем категориям земель:

А. земли и ресурсы в собственности местных общин коренных народов и территориальной автономии;

В. другие земли и ресурсы на территории автономии, которыми совместно владеют автономия и государство (регион);

С. земли, которые принадлежат государству, но на которых гарантируется право коренных народов на ресурсы традиционной экономики и реализуется режим соуправления.

– Восстановление некоммерческой и развитие коммерческой составляющих традиционной экономики коренных народов.

– Помощь в создании аборигенных предприятий и организаций, создающих условия для увеличения занятости в промышленности, торговле, транспорте, сфере услуг и др.

---

<sup>9</sup> Учитывая реалии современности, новые административные единицы могут объединять территории, не обязательно примыкающие друг к другу, и включать население разных языковых групп. Главное – это желание самих коренных жителей обрести реальные рычаги контроля над своей судьбой. Для этого они должны обеспечить три важнейших условия успешного развития сельских территорий и общин [55]:

- легитимность институтов власти, которая вырастает из процедуры самоопределения, достижения общественного согласия о структуре, функциях, полномочиях и выборности этих институтов;
- высокую степень политической самостоятельности территории;
- выбор стратегии развития и создание оптимальной среды для субъектов экономической деятельности.

Отметим, что реальный суверенитет существенно важнее для сельских общин, чем для крупных промышленных центров. Роль государства – это роль советника и поставщика технической и финансовой помощи. Если же внешние институты принимают решения, то доминируют их критерии успеха – защита доходов, сокращение расходов федерального бюджета, сохранение и расширение своих полномочий и др.

- Совершенствование финансовых институтов и услуг. Создание местных и региональных фондов накопления и развития. Реализация программ кредитования села. Развитие предпринимательских услуг. Улучшение доступа к рынкам.
- Гарантия таких условий, чтобы при реализации добывающих проектов на оговоренных территориях (автономии, территории традиционного природопользования) местные жители могли договариваться с промышленными компаниями о профессиональном обучении, трудоустройстве и иных социальных и экономических выгодах.
- Обеспечение равенства в благоустройстве жилья и предоставлении современных услуг.
- Стимулирование получения образования. Реализация целевых программ профессиональной подготовки в рамках планирования экономического развития.

#### ***4. Реализация мероприятий в сфере оздоровления населения:***

- Система здравоохранения должна быть обеспечена ресурсами для борьбы с младенческой смертностью, туберкулезом и др. заболеваниями. Коренные народы должны обрести контроль над системой здравоохранения, чтобы она была адаптирована к их целям и ценностям.
- Коренные народы должны сами вырабатывать понимание причин и методов лечения социальных болезней (алкоголизма, суицидов, насилия в семье и др.). Оздоровление должно опираться на традиции взаимопомощи, твердые позиции руководителей органов самоуправления, создание адаптированных к ситуации служб, участие женщин в решении проблем семьи.
- Коренные народы должны контролировать вопросы детского попечительства, чтобы удаление из семьи не становилось единственным средством решения проблем алкоголизма и жестокости в семье.
- Коренные народы должны контролировать систему образования, так как их дети нуждаются в обосновании самоуважения и национального самосознания.

**Не повторять чужие ошибки.** Создание территориальных автономий и реализация прав собственности коренных народов на землю и ресурсы пробуждает в людях веру в будущее, их инициативу — то есть, главное, что меняет жизнь людей. Территориальное самоуправление

---

означает, что коренные народы получают возможность формулировать свои интересы и практически решать задачи социальной и экономической политики, развития традиционных видов хозяйствования, эффективного использования природного и человеческого потенциала территории. Без реального самоуправления народов Севера, лишь экспериментируя в сфере земельных прав, создания различных программ помощи селу и радиационным отраслям экономики, Россия не приобретет нового опыта, а только повторит неэтичную или неэффективную политику зарубежных стран:

- выделение земель в частную собственность аборигенов становится способом аннулирования их коллективных прав и передачи земель другим пользователям (аналог — законы Доуса 1880-х гг. в США);
- выгоды от создания предприятий в сфере переработки продуктов сельского хозяйства перехватывают переселенцы;
- трансферты в сельские районы вызывают миграцию в эти районы некоренного населения, а также приводят к оттоку трудовых ресурсов из рыночного сектора;
- индивидуальные социальные выплаты обычно душат личную инициативу и не изменяют тех условий, которые и приводят к зависимости селян от помощи;
- вложения в систему здравоохранения или образования оказываются неэффективными, а зачастую сопровождаются ухудшением показателей здоровья или школьной успеваемости.

Национально-культурная автономия, включая возможность представительства коренных народов в органах власти, например, путем создания на федеральном уровне структуры типа Бюро по делам индейцев в США или Департамента по делам индейцев и развитию Севера в Канаде, также не способна изменить совокупность условий, определяющих неблагополучие, так как сохраняет различные направления патерналистской политики. В рамках культурной автономии невозможно даже обеспечить непрерывность культуры или сохранение родных языков коренных народов, если понимать под этим сохранение (расширение) круга людей, бегло говорящих на родном языке.

Корни проблем заключаются в умалчиваемом факте, что административная и образовательная системы, а также общественные науки обслуживают интересы большинства [74]. Оказавшись в численном меньшинстве не только в регионе проживания, но и в большинстве адми-

нистративных районов, коренные народы Севера теряют механизмы выражения и реализации своих интересов. Поэтому в условиях современной России, как и в советский период, при реализации промышленных проектов на Севере доминируют интересы промышленных корпораций и властей разного уровня, озабоченных вопросами бюджетных поступлений, поддержания инфраструктуры городов, занятости и доходов некоренного населения большинства городов и промышленных поселков. Интересы коренных народов растворяются в гуще социальных проблем и «всплывают» в форме затрат по остаточному принципу на культурные программы, помочь деревне и общинам малочисленных народов, что не решает проблемы зависимости национальных территорий и поселений от внешних политических решений и ресурсов.

Доводы, что восстановление территориальной автономии народов Севера в настоящее время невозможно из-за их малочисленности, представляются неубедительными без поиска соответствующих вариантов в реальном договорном процессе. Попробуем очертить контуры решений на примере Республики Коми.

Коми представляют численное меньшинство не только в целом по республике, но и в подавляющем большинстве районов, что типично для народов, которые юридически признаются в России как малочисленные. Представители властей республики (независимо от национальности) избираются большинством населения и отвечают перед большинством. То есть, Республика Коми не является в настоящее время автономией народа коми, хотя и несет перед ним историческую ответственность. Очевидно, что интересы некоренного населения и коми, а также старожилов Усть-Цилемского района не могут быть одинаковыми по многим вопросам. Различие интересов должно найти адекватные механизмы разрешения разногласий и поддержания партнерских отношений. Численное пре-восходство коми во многих сельских населенных пунктах позволяет говорить о возможности создания 3-4 новых крупных районов (не обязательно примыкающих друг к другу) и национального округа на их основе. Разделение полномочий и ответственности между властями нового округа и республики — это вопрос самоопределения народа коми, выбора населения республики в целом (плебисциты), а также предмет переговоров федеральных и республиканских властей с представительными организациями от населения нового округа и народа коми в целом. В Усть-Цилемском районе, в котором русское старожильческое население преобладает, а добывающая промышленность только формируется,

актуальными становятся вопросы укрепления местного самоуправления и развития человеческих ресурсов.

Итак, концепция партнерских отношений основывается на следующих положениях:

*1. По отношению к народам Севера была допущена несправедливость.* Теория и практика освоения Севера России мало считались с коллективными правами малочисленных народов и этнических общностей. Эти права — на самоопределение, самоуправление, на землю и ресурсы — они имели как первые поселенцы северных территорий (коренные, аборигенные жители), объединенные в социально—политические коллективы не столько административными связями, сколько узами общей истории, культуры и самосознания. Лишенные основных политических и экономических прав при массовом привлечении переселенцев из других регионов коренные жители не смогли защитить свои экономические, социальные и культурные интересы и строить свои сообщества способами, которые отвечали бы их ценностям и приоритетам. Политика доминирования и ассимиляции долгое время формировало условия неблагополучия коренных народов Российского Севера, которые отличаются особой остротой по многим показателям.

*2. В России, как и других странах, невозможно найти практическое решение проблем неблагополучия коренных малочисленных Севера, не устранив их корень — зависимость от внешних институтов и ресурсов, отсутствие прав на землю, ресурсы и самоуправление.* Восстановить эти фундаментальные права коренных народов в тех объемах, которые были реальными и справедливыми в начале века, теперь не представляется возможным. Речь может идти не о возврате к прошлому, а о новой политике государства, в основе которой — максимально возможное территориальное самоуправление коренных народов, максимально возможная передача этим общностям прав собственности на землю, ресурсы поверхности и недр.

*3. Перемены должны происходить на основе договоров с народами Севера.* Открытость, информированность и участие населения в процессе перемен — вот условия, которые могут пробуждать в людях веру в то, что их будущее находится в их собственных руках.

*4. Договоры должны быть механизмом достижения справедливости, а не конфронтации.* Для этого они должны опираться на законы и нормативно-правовые акты, которые признают несправедливость про-

шлой политики, декларируют принципы новых отношений, определяют процедуры самоопределения народов Севера, обеспечивают дух и суть партнерских отношений на переговорах, достаточность и своевременность финансирования переговоров и послепереговорных преобразований.

*5. Улучшение здоровья и повышение уровня жизни.* В среднесрочной перспективе улучшение жизни и укрепление способностей малочисленных народов самостоятельно решать свои проблемы является полезной целью само по себе (см. раздел 1.5).

*6. Особые права и гарантии малочисленным народам Севера в обозримом будущем станут ненужными.* Современные законы по гарантии прав малочисленных народов превращаются в российский аналог законодательства об индейцах и ложатся в основу отношений патернализма. Восстановление малочисленных народов как наций со своей территорией и властями — единственный способ в обозримой перспективе значительно увеличить их самостоятельность.

В главе 1 показано, что перемены в отношениях зарубежных стран с народами Севера все более наполняют концепцию партнерских отношений практическим содержанием. Тема территориальных претензий и партнерских отношений представляется чрезвычайно важной и для будущего России, имея в виду необходимость создания эффективных рыночных механизмов предотвращения социальных и экологических издержек промышленного развития, учитывая принципы и методы рефлексивного управления<sup>10</sup>, а также чрезвычайно актуальные идеи нравственного императива<sup>\*\*</sup>.

---

<sup>10</sup> Рефлексивное управление учитывает природу сложных систем: перемены должны обеспечить самоуправляемое и самоподдерживающее развитие, должны быть согласованы с внутренними тенденциями развития. При этом важна «архитектура» воздействия, а не его интенсивность [29].

<sup>\*\*</sup> Идея нравственного императива принадлежит академику Н. Н. Моисееву и означает умение преодолевать противоречия, находить компромиссы, поступаться частью собственных интересов во имя общества в целом. Такое умение предполагает формирование «институтов согласия» и процедур для отыскания компромиссов. Кроме того, каждому человеку необходимо обрести представление о человечестве как общепланетарной общности, уважать культурное многообразие, радикально изменить отношение к природе [44].

---

## 2.2.2 Культурно-экологический подход

Острые проблемы неблагополучия северных народов России, очевидная связь этих проблем с потерей прав на земли и ресурсы традиционной экономики, осознание мировым сообществом угрозы экологической катастрофы и роли коренных народов как хранителей природных экосистем и сохранения биоразнообразия — все это поставило новые задачи перед российскими исследователями 80-х гг. прошлого века. Многие из них обратились к идеям Л.Н.Гумилева об этногенезе и коренных народах как гомеостатических этносах, неустойчивых к внешним воздействиям и быстро деградирующих без традиционного хозяйства. Другие выстраивали свои концепции, опираясь на этические и экологические принципы, согласно которым человеческий прогресс не должен разрушать природу и культурное многообразие, а поэтому необходимы значительные пространства в качестве природных и социальных резерватов, где свободно живут народы, имеющие отличные от европейцев представления о предназначении человека и его месте в природе. В результате, в 90-е гг. сформировались идеи и концепции развития коренных малочисленных народов и этнических общин Севера России [2, 7, 15, 18, 28, 31, 32-35, 47, 50], близкие по следующим основным позициям:

1. Политика освоения Севера не считалась с интересами коренных народов, разрушалась среда их обитания и их жизненный уклад. Это издержки развития цивилизации, общества потребительского типа. Нет преднамеренных действий по дискриминации коренных народов, как нет конкретного субъекта, виновного в их современном положении.
2. Традиционное природопользование — часть мировой экологической культуры. Сохранение природного и культурного многообразия — две стороны одной проблемы. Коренные малочисленные народы Севера образуют системную целостность с ландшафтом, поэтому могут существовать и развиваться только при сохранении традиционного жизнеобеспечения, цель которого — не получение прибыли, а воспроизводство уклада жизни в гармонии с природой и социальным окружением. Главное, что надо обеспечить государству, — это приоритетное право коренных народов на традиционное жизнеобеспечение. Для этого государство должно создавать этно-экологические резерваты (территории традиционного природопользования), на которых сочетается решение задач по защите природы и традиционного уклада жизни коренных малочисленных народов.

3. Создание рыночного механизма включения (интернализации) экологических и социальных издержек в промышленные проекты требует выработки методики определения и денежного выражения ущербов природе и коренным народам. Это трудно сделать и в этом нет необходимости, так как издержки развития лучше минимизировать и трансформировать в выгоды коренных народов при надлежащей государственной политике в сфере охраны окружающей среды и социально-экономического развития [39, с. 28].

4. Надлежащая государственная политика предполагает участие коренных малочисленных народов Севера в решении вопросов, затрагивающих их интересы, укрепление самоуправления на местном уровне, на котором регулируется круг вопросов, наиболее близких, понятных и важных для повседневной жизни.

По этим основным позициям данный подход носит название «культурно-экологический».

## 2.3 ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ИНТЕРЕСОВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

Рассмотрим перспективные цели государственной политики в отношении малочисленных народов Севера, сформулированные в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 г.»:

– создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера на принципах самообеспечения на основе комплексного развития традиционных отраслей хозяйствования, их ресурсной и производственной базы, духовного и национально-культурного развития, повышения уровня образования, профессиональной подготовки, обеспечения здоровья;

– воссоздание традиционного хозяйственного уклада коренных малочисленных народов Севера и комплексное развитие хозяйственно-экономической структуры в районах их проживания при сохранении экологического баланса;

- социальная реабилитация, национально-культурное развитие и повышение роли этих народов в экономических и социальных процессах;
- повышение качества жизни коренных малочисленных народов Севера, создание системы жизнеобеспечения и социально-бытовых условий, отвечающих удовлетворению их жизненно важных потребностей;
- активизация инвестиционной и предпринимательской деятельности, восстановление торговых, финансовых и хозяйственных связей и интеграция в региональную экономику.

Перечисленные цели охватывают все важные аспекты жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. Они вполне согласуются с целями и мероприятиями современной политики США и Канады в вопросах социального и экономического развития коренных общин и народов Аляски и канадского Севера. Принципиальная разница в методах достижения целей. Если на американском Севере государственным программам поддержки аборигенных народов предшествует закрепление прав собственности коренных народов на землю и ресурсы и закрепление их политических прав, то в России права малочисленных народов на землю и ресурсы означают создание условий для традиционного жизнеобеспечения и уклада жизни.

## 2.4 ПРАВА НА ЗЕМЛЮ, РЕСУРСЫ И САМОУПРАВЛЕНИЕ: ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Основы современного законодательства России по правам коренных малочисленных народов Севера на землю, ресурсы и самоуправление представлены в табл. 5. Согласно таблице, Земельный кодекс допускает право собственности на землю или аренды как для отдельных представителей коренных народов, так и их объединений. Отметим, что право собственности на землю, как и право аренды, является целевым. Оно имеет целью гарантировать традиционное хозяйствование коренных народов и сохранение традиционного уклада жизни. Соответственно, нецелевое использование земли собственником или арендатором, а именно, передача земли для целей недропользования может означать потерю тех льгот, которые данное лицо (физическое или юридическое) имело — в частности, льгот по налогообложению доходов.

Фактически только один федеральный акт предполагал разработку законов по передаче земель и ресурсов в собственность малочисленным народам и этническим общностям Севера [53]. Последующие нормативно-правовые акты уточняли, что семьям и родовым общинам коренных малочисленных народов Севера промысловые угодья передаются в пожизненное наследуемое владение или аренду [52]. Юридическое закрепление родовых угодий на правах пожизненного владения и наследования за некоторыми представителями малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе, в принципе, позволяет им получить родовые угодья в собственность. Реально олени пастища до сих пор не перешли в частную собственность ни в одном регионе.

Право собственности на землю граждан и объединений малочисленных народов и этнических общностей Севера не распространяется на недра и леса, которые остаются в государственной собственности. Более того, государство оставляет за собой право определять правила природопользования, выдавать лицензии и устанавливать квоты на занятие традиционными промыслами малочисленных народов и осуществлять контроль за выполнением условий данных лицензий и квот (пп. 10-11 ст. 5, пп. 9-12 ст. 6, ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»).

Участие малочисленных народов в определении режима охоты и рыболовства предусматривается, главным образом, путем представительства в органах государственной власти и местного самоуправления (табл. 5, «политические права»). Окончательные решения принимают правительственные структуры, регулирующие вопросы использования ресурсов животного мира. При этом федеральное законодательство не предусматривает формирование советов совместного управления, включающих представителей местных общин для разделения квот и выработки иных мер по защите особо ценных или редких видов животного и растительного мира. До сих пор вопрос формирования режима соуправления ресурсами дикой природы лишь теоретически связывается с развитием законодательства по этно-экологическим зонам и территориям традиционного природопользования [33,46,56].

Права собственника земли достаточно сильно защищены законами (табл.5). В частности, лицензия на пользование недрами предоставляется только при наличии предварительного согласия собственника, а изъятие земельного участка для государственных нужд сопровождается возмещением стоимости участка, а также убытков и упущенной выгоды.

## Таблица 5

### Законодательные основы реализации прав малочисленных народов Севера на землю, природные ресурсы и самоуправление

Право на ресурсы традиционной экономики	Права на недра	Политические права
<p><b>Субъекты права:</b> семейные (родовые) и территориально-соседские общины, союзы (ассоциации) общин (ст.1 ФЗ ОПОО)</p> <p><b>Объекты права:</b> земли традиционного хозяйствования и промыслов на землях различных категорий, включая особо охраняемые территории (п.3, ст.7, Земельный Кодекс РФ)</p> <p><b>Права собственности:</b> включением в земли различными категориями и общераспространенными исконными в целях традиционного хозяйствования и занятия традиционными промысловами (ст.8, ФЗ ГП КМНС); собственность <u>или аренды</u> — согласно новой редакции Земельного Кодекса (ст.28). При этом ранее обратенные земельные права граждан похищенного и наследуемого владения, постоянного (бессрочного) пользования сохраняются и могут быть трансформированы в права собственности (ст.20). Также права юридических лиц (территориально-соседских общин) на постоянное (бессрочное) пользование земельными участками трансформируются в права собственности или аренды (ст.21).</p> <p><b>Порядок природопользования</b></p> <ol style="list-style-type: none"><li>1) Правовой режим владения, пользования и распоряжения землями ... в местах проживания КМНС регулируются совместно федеральными и региональными структурами власти (п.10, ст.5 ФЗ ГП КМНС).</li><li>2) Порядок природопользования на территориях традиционного природопользования устанавливается федеральными законами, а их границы определяются Правительством РФ (п.5, ст.97, ЗК РФ).</li></ol> <p><b>Право на приоритетное пользование животным миром</b> имеют малочисленные народы и этнические общности, граждане, принадлежащие к этим группам, и их объединения. Это право включает в себя: первоочередной выбор промысловых угодий, выゴты в отношении сортов и районов добывания, исключительные права на добывание определенных объектов животного мира и продуктов их жизнедеятельности (ст.9, 48, 49, ФЗ "О животном мире").</p> <p><b>Защита земельных прав.</b> Не допускается продажа, иная сделка с участком, находящимся в постоянном пользовании или похищенном наследуемом владением, которая может привести к отчуждению участка (п.4, ст.20, п.2, ст.21, ЗК РФ).</p> <p><b>Отчуждение земель.</b> Земельные участки могут отчуждаться временно или постоянно для государственных нужд с возмещением собственникам стоимости земли (ст.25.1, ФЗ «О недрах»).</p> <p>В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности КМНС и этнических общностей могут проводить-ся скопы, референдумы по вопросам изъятия земель для государственных и муниципальных нужд. Исполнительные органы государственной или муниципальной власти принимают решения с учетом результатов таких скопов или референдумов (п.3, ст.31, ЗК РФ).</p> <p>При изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд порядок прекращения прав собственности устанавливается гражданским законодательством (возвращение стоимости, убытков, уплаченной выгоды) (ст.49, 55 ЗК РФ). Орган местного самоуправления информирует собственников о возможном выкупе их земельных участков (п.4 ст.31 ЗК РФ).</p>	<p><b>Право на получение части дохода в случае пользования недрами в районе проживания КМНС.</b> Это положение определялось ст. 42 ФЗ «О недрах». В новой редакции закона исключено.</p> <p><b>Предоставление лицензий на пользование недрами</b> осуществляется при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами или собственника земли на отвод участка для целей недропользования (ч.6, ст.1, ФЗ «О недрах»)</p> <p><b>Предоставление участков недр на условиях соглашения о разделе продукции</b> (СРП). Если участки расположены на территории проживания КМНС, требуется решение законодательного органа и хозяйствования КМНС, требуется решение законодательного органа субъекта РФ, приказом с учетом интересов КМНС, а также органа местного самоуправления (п.3, ст.2, ФЗ СРП).</p> <p><b>Защита земельных прав.</b> При заключении СРП относительно проектов на территориях проживания и хозяйствования КМНС в комиссии, создаваемую правительством РФ для выработки условий недропользования, включаются представители органов местного самоуправления и хозяйствования КМНС в равных количествах (п.13, ГП КМНС).</p> <p><b>Национально-территориальное самоуправление</b> допускается путем создания национальных районов и сельских советов (ст.ст.130-133 Конституции РФ)</p>	<p><b>Общины КМНС</b> (ст.7, ФЗ ОПОО):</p> <p>Вопросы, затрагивающие интересы общин КМНС, решаются органами государственной власти и местного самоуправления с учетом мнения общин.</p> <p>Органы местного самоуправления могут наделять общины КМНС отдельными своими полномочиями по их предложению.</p> <p><b>КМНС и их объединения</b> (ст.8, ГП КМНС):</p> <p>В местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности имеют право: осуществлять контроль за использованием земель разными категориями;</p> <p>осуществлять контроль за соблюдением законов об охране окружающей среды;</p> <p>участвовать в проведении экологических и этнографических экспертиз.</p> <p><b>На уровне органов власти РФ, региона и муниципалитета имеют право:</b></p> <p>участвовать через уполномоченных представителей КМНС в подготовке и принятии решений по вопросам защиты среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования;</p> <p>делегировать уполномоченных представителей в советы представителей КМНС при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления;</p> <p>быть представленными в законодательных (представительных) органах власти регионов и муниципалитетов путем закрепления в региональных законах квоты представительства (ст.13, ГП КМНС).</p>

Примечания: КМНС — коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. ЗКРФ — Земельный кодекс РФ от 25.10.2001 № 136-ФЗ. ФЗ СРП — Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ. ФЗ ОПОО — Федеральный закон «Об общих принципах организации общин КМНС» от 20.07.2000 №104-ФЗ. ФЗ ГП КМНС — Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» от 30.04.1999, № 82-ФЗ

По-видимому, это одна из причин, почему права владения промысловыми угодьями и оленями пастищами не трансформировались в права собственности с принятием нового Земельного кодекса. Другая причина более глубокая — противоречивое отношение к правам коллективной и частной собственности малочисленных народов на землю и ресурсы, неинформированность общества по этим вопросам.

Права пользователей земли (арендаторов) защищены слабее, чем права собственников. Если происходит изъятие земель для государственных нужд в местах проживания и хозяйствования малочисленных народов и этнических общностей, то органы государственной власти и местного самоуправления должны учитывать мнение коренных жителей, выраженное на сходах или местных референдумах. При этом право решающего голоса имеют органы государственной и муниципальной власти. Учитывая сильную зависимость сельских и районных муниципалитетов и региональных властей от бюджетных поступлений, а также распространенность коррупции<sup>11</sup> в России, неудивительно, что юридическая защита интересов коренных народов — пользователей земли — является весьма трудной задачей.

## 2.5 РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Региональные особенности землепользования малочисленных народов представлены в табл. 6 на примере шести регионов. В таблице рассматриваются три региона, в которых северное оленеводство является основным видом традиционного хозяйствования, а также три региона, в которых промысловые угодья закреплялись для рыболовства, охоты и таежного оленеводства. Анализ региональных законов об общинах коренных малочисленных народов Севера, об оленеводстве, землепользовании показывает наличие значительного количества общих элементов, которые определяются федеральным законодательством:

- права малочисленных народов Севера на промысловые угодья (оленевые пастища, охотничьи угодья, рыболовные участки), включая

---

<sup>11</sup> Право собственности включает совокупность основных прав – пользования, владения, распоряжения и др.

Таблица 6

Особенности землепользования на территориях традиционного проживания и хозяйствования (ТПХ) коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНС)

Особенности землепользования	Ямало-Ненецкий АО	Ханты-Мансиjsкий АО	Ненецкий АО	Республика Саха (Якутия)	Сахалинская область	Хабаровский край
Типы хозяйств КМНС, преобладающих в сфере традиционного природопользования	1. Общины и частные хозяйства 2. Сельскохозяйственные организации**	Семейные (родовые) общины	1. Сельскохозяйственные организации 2. Родовые (семейные) общины и объединения общин	1. Родовые общины 2. Сельскохозяйственные организации	Семейные (родовые) общины и хозяйства	Общины и другие субъекты хозяйствования КМНС
Права на промысловые угодья *	I, II	I, II	I, II	I, II	II	I, II
Владение оленями и пастбищами в оленеводческих регионах, 2003 г.	Собственность на оленей	В стадах преобладают частные олени (394 тыс. из 556 тыс. голов) [3]	—	Сельхозпредприятия, как правило, ограничивают число частных оленей внутри хозяйственных приказами	Сельхозпредприятия и общины ограничивают число частных оленей внутри хозяйственными приказами	—
Характер использования земель	Пастбища частников и родовые земли членов общин начинаят преобладать	—	—	Преобладает закрепление земель за производственнымиbrigagdами сельхозпредприятий	Значительная часть пастбищ распределена между членами родовых общин	—

Примечания:

\* Промысловые угодья — олени пастбища, охотничьи и рыболовные угодья.

Виды прав собственности хозяйств КМНС на олени пастбища, охотничьи и рыболовные угодья:

I — постоянное (бессрочное) пользование,

II — долгосрочная аренда (с преимущественным правом продления аренды)

\*\* Сельскохозяйственные организации представлены в разных регионах унитарными предприятиями, кооперативами, товариществами и акционерными обществами

права собственности\*\*, являются целевыми, обеспечивающими традиционное природопользование и уклад жизни;

– не допускается распоряжение земельным участком (продажа, залог, иная сделка, которая может повлечь отчуждение участка), находящимся в пожизненном наследуемом владении и постоянном пользовании граждан;

– субъектом прав могут быть как отдельные граждане — представители малочисленных народов и этнических общностей, так и их объединения;

– община КМНС как субъект хозяйствования является некоммерческой организацией. Коммерческая деятельность возможна, если прибыль направляется на реализацию уставных целей;

– хозяйства малочисленных народов (граждане и юридические лица), соблюдая установленный порядок природопользования, имеют преимущественное право на получение лицензий и квот на использование природных ресурсов на территориях традиционного проживания и хозяйствования, пользуются правом круглогодичной охоты и рыболовства для продуктового самообеспечения.

Возможно, что данные табл. 6 устарели и фактически родовые угодья повсеместно используются на правах аренды. Право постоянного (бессрочного) пользования на промысловые угодья по новому Земельному кодексу можно было бы преобразовать в право собственности, но такое преобразование не встретило поддержку со стороны лидеров малочисленных народов [64] и, скорее всего, стало бы оспариваться властями и недропользователями.

**От родовых угодий к территориям традиционного природопользования.** Государственная политика 90-х гг. по выделению территорий традиционного природопользования и созданию «родовых угодий», «крестьянских хозяйств» и «национальных предприятий» на Севере России в некоторых регионах не смогла гарантировать малочисленным народам ни сохранение прав на отведенные территории, ни уровень развития хозяйства, обеспечивающий хотя бы прожиточный минимум. «Родовые угодья» и «крестьянские хозяйства» разорялись. Без финан-

---

<sup>11</sup> Коррупция – преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, связанных с его должностью, в целях личного обогащения (подкуп чиновников, дача взяток и др.).

сирования приходила в упадок вся социальная структура национальных поселков. Из-за бедности населения охотугодья, оленьи пастища, рыболовные участки переходили к новым пользователям, часто за мизерные выплаты или бесплатно. Эффективно действовал принцип «добровольного принуждения», когда уполномоченный представитель национального села ставил свою подпись на разрешение рубки леса (или осуществление другого проекта) на территории традиционного природопользования под угрозой того, что село может лишиться даже тех услуг, которые оно получает [11].

Отметим также, что в Республике Коми государство фактически передает большие территории (иногда более 1000 км<sup>2</sup>) в долгосрочное пользование частным лицам, вкладывающим капиталы для организации охотничьего хозяйства и туристического бизнеса, серьезно ограничивая права местного населения, однако эти вопросы остаются вне общественного и научного внимания и обсуждения [38]. Конфликтная ситуация сложилась в Мурманской области, где иностранная компания за небольшую плату получила эксклюзивные права для ведения туристического бизнеса на нескольких реках с их притоками сроком на 25 лет [4]. При этом попытки закрепления территорий для традиционного жизнеобеспечения малочисленных народов сталкиваются с большими трудностями [33,46], а вопрос о формировании режима соуправления всерьез не воспринимается структурами, регулирующими охоту и рыболовство [38].

Дальше всех регионов на пути создания и защиты родовых угодий малочисленных народов Севера прошел Ханты-Мансийский автономный округ. Но и здесь выбранный путь требует внесения существенных корректиров [7, 35, 56]. Выделение родовых угодий, несомненно, принесло выгоды отдельным семьям коренных народов, но не решило в полной мере ни вопросы взаимодействия владельцев угодий с недропользователями, ни перспективные вопросы социально-экономического развития коренных малочисленных народов в округе. Кроме того, реализация преимущественных прав малочисленных народов не сопровождалась легитимной процедурой согласования их прав и интересов с правами и интересами русских старожильческих общностей и породила несправедливость и противоречия в отношениях между различными группами населения Ханты-Мансийского автономного округа [40].

В настоящее время в Ханты-Мансийском автономном округе, как и в других регионах Севера, Сибири и Дальнего Востока, решаются вопросы об образовании территорий традиционного природопользования

(ТТП) малочисленных народов Севера со статусом особо охраняемых природных территорий. Создание таких территорий в местах с высокой долей представителей малочисленных народов могло бы способствовать защите традиционного уклада жизни, развитию самоуправления и формированию режима соуправления ресурсами дикой природы.

Практически работа по созданию ТТП заморожена, так как по Земельному кодексу границы ТТП и режим природопользования на этих территориях определяются федеральными законами, а правительство не торопится принимать необходимые подзаконные акты. Кроме того, основными субъектами деятельности по созданию ТТП являются представители администраций, экологические организации, отдельные ученые и представители малочисленных народов. Указанные лица рассматривают различные варианты территорий, организационные моменты, инвестиции, но обходят главную меру — обеспечение реальных прав собственности общин коренных малочисленных народов на территорию и ее ресурсы [8]. Поэтому существует мнение [8, 43], что деструктивные действия и бездеятельность государственных институтов нужно считать положительным фактором, поскольку они оставляют время для инициативы снизу — от аборигенов и новопоселенцев. Без такой инициативы, без общественного участия и общественного согласия внешние инициативы (со стороны науки, органов власти и управления) способны законодательно зарегулировать жизнедеятельность малочисленных народов, но не приблизить их к принятию собственных решений, реальному участию в управлении ресурсами ТТП.

**Трансформация северного оленеводства.** По действующему Земельному кодексу малочисленные народы пользуются оленями пастищами преимущественно на правах аренды (частники, общины, сельхозпредприятия) и постоянного пользования (унитарные предприятия). В Ямало-Ненецком и Ненецком автономных округах и в Республике Саха (Якутия) в 90-е гг. государственная политика была направлена на сохранение крупных оленеводческих хозяйств, что позволило в основном сохранить поголовье оленей, обеспечить выживание оленеводческих семей и сельских поселений. В то же время следует отметить, что на Ямале пошли по пути увеличения численности частных оленей в коллективных стадах и упрощения процедуры добровольного выхода оленеводов из коллективных хозяйств и закрепления пастищ (с границами участков) для частников и членов общин малочисленных народов. Значительная финансовая поддержка оленеводства со стороны властей Ямало-Ненецкого АО, увеличение частных оленей в коллективных ста-

дах укрепили экономическую самостоятельность оленеводов и создали реальные возможности для частного оленеводства. Частный характер выпаса оленей, в том числе на родовых угодьях, членами ненецких общин, получил особое развитие в последние годы. В настоящее время в округе преобладает частное и общинное оленеводство (табл.6), их хозяйства находятся на подъеме, а специалисты и лидеры Ассоциации коренных малочисленных народов Ямало-Ненецкого АО видят дальнейший подъем оленеводства именно на основе фермерских и общинных хозяйств [16,54]. При этом олени пастьбы остаются в собственности муниципалитетов и государства.

Изменение в лучшую сторону отношения оленеводов-частников к труду и организации работы в тундре отмечается и в Ненецком автономном округе [38]. Тем не менее, в этом округе доминирующей формой оленеводческих хозяйств остаются сельскохозяйственные кооперативы. Радикальных перемен в организации оленеводства в Ненецком АО или Республике Саха (Якутия) не намечается, так как в целом оленеводство остается убыточным во всех регионах Севера, а относительное благополучие отдельных хозяйств часто связано с выплатами и иными благами, поступающими от нефтегазовых компаний, работающих на пастьбах этих хозяйств.

Характер выпаса оленей и организация труда оленеводов — это важная, но не единственная проблема оленеводства. Отметим также другие проблемы, в разной степени присущие оленеводческим хозяйствам [38]:

- низкая олениемкость пастьб на многих территориях;
- низкая рентабельность и уровень доходов;
- низкий уровень заинтересованности и личной ответственности оленеводов в результатах труда (обычно, в коллективных хозяйствах);
- нехватка специалистов, молодежь с образованием не идет в оленеводство;
- недостаточное ветеринарное обслуживание;
- браконьерство (отстрел оленей у населенных пунктов и буровых скважин);
- отчуждение и порча пастьб геологами и нефтяниками;
- затраты на поддержание животноводства;

- затраты на жизнеобеспечение сел (чистка зимних дорог, доставка топлива), на перевозку детей в тундру и обратно в период летних каникул;
- нерегулируемый выпас стад частных оленеводов;
- сбыт и переработка первичной продукции оленеводства;
- социальное неблагополучие в национальных селах (бездействия, алкоголизм, отсутствие видения лучшего будущего, апатия и др.).

Чтобы решение перечисленных острых проблем социального и экономического характера отвечали интересам коренных малочисленных народов Севера, критически важным является вопрос о том, кто контролирует процесс экономических перемен, каковы реальные способности и возможности коренных северных народов осуществлять самоуправление, решать проблемы неблагополучия.

## 2.6 САМОУПРАВЛЕНИЕ И УЧАСТИЕ В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ

Гарантии самоуправления коренных малочисленных народов Севера (КМНС) и их участия в подготовке и принятии решений ихкасающихся, которые предоставляет законодательство России и регионов, рассматриваются в табл. 7 на примере семи регионов.

Из таблицы видно, что в Ямало-Ненецком, Ханты-Мансийском и Ненецком автономных округах особое вниманиеделено представительству КМНС в органах законодательной и исполнительной власти региона. В этих ресурсно богатых регионах есть что делить и распределять, поэтому представительство в законодательном органе, а также наличие Комитета по делам КМНС в структуре исполнительной власти, несомненно, помогает в финансировании государственных программ социально-экономического развития коренных малочисленных народов. Гарантированное уставами автономных округов представительство КМНС в органах власти трех регионов объясняется и политической конъюнктурой: статус защитников интересов коренных народов этим регионам необходим для защиты собственного статуса как субъекта Российской Федерации.

В Ямalo-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах законодательно декларирован статус общин КМНС как формы местного самоуправления. Однако основные вопросы, в том числе, по соглашениям с предприятиями нефтегазового комплекса, решаются на уровне районов.

В Сахалинской области и Хабаровском крае представительство КМНС в органах региональной власти тоже реализовано, но в более усеченном виде. Кроме того, в Хабаровском крае введен институт представительства КМНС в администрациях сельсоветов и районов.

В Республиках Саха (Якутия) и Бурятия роль основных элементов самоуправления КМНС отведена национально-территориальным образованиям (районам и сельским советам), которым делегируются дополнительные полномочия в решении социальных, экономических и иных вопросов в соответствии с соглашением о разграничении полномочий. Из зарубежного опыта известно, что значительный объем полномочий местной власти, ее выборность являются основой доверительных отношений населения и властей. Реальное территориальное самоуправление местной общности коренных народов — это путь к преодолению политической и гражданской апатии населения, снятию стресса от груза зависимости и беспомощности, социальному здоровью, экономической инициативе, закреплению умелых управленцев на местах, росту способностей и возможностей коренных народов самостоятельно решать свои проблемы. Поэтому опыт Бурятии и Якутии по формированию системы национально-территориального самоуправления КМНС видится как весьма перспективный. В то же время, экономической основой самоуправления территории является собственность на землю и ресурсы. Федеральная собственность на недра и леса сильно ограничивает суверенитет малочисленных народов, поэтому представляется, что статус современных национально-территориальных образований Якутии и Бурятии будет зависеть от мероприятий по увеличению доступа малочисленных народов к лесным и подземным ресурсам закрепленных за ними территорий.

Таблица 7  
Участие коренных малочисленных народов Севера (КМНС) в работе органов государственной власти и местного самоуправления

Форма участия	Ямало-Ненецкий АО	Мансийский АО	Ханты-Мансийский АО	Ненецкий АО	Республика Саха (Якутия)	Сахалинская область	Хабаровский край	Республика Бурятия
Представительство КМНС в структуре законодательной власти региона	Квота представительства — 3 чел. Председатель окружной Думы или один его заместитель из числа КМНС	Ассоциация малочисленных народов. Председатель Ассамблеи по должности является заместителем Председателя окружной Думы.	Квота представительства — 2 чел.	Комитет палаты представителей по проблемам Севера, Арктики и малочисленных народов Комитет палаты республики по правам человека, внешней и внутренней политике, международным отношениям, по делам малочисленных народов, общественных объединений и политических партий окружной Думы.	Комитет палаты представителей по проблемам Севера, Арктики и малочисленных народов Комитет палаты республики по правам человека, внешней и внутренней политике, международным отношениям, по делам малочисленных народов, общественных объединений и политических партий окружной Думы.	Представитель КМНС при областной Думе с правом законодательной инициативы в сфере интересов КМНС.	Нет квоты представительства	Нет данных
Представительство в структуре исполнительной власти региона	Заместитель губернатора Комитет по делам КМНС	Заместитель Председателя Правительства Департамент по делам КМНС	Заместитель губернатора Комитет по делам КМНС	Специальное представительство не предусмотрено	Заместитель губернатора Комитет по делам КМНС	—	Совет представителей КМНС при губернаторе края	Нет данных
Община КМНС как форма территориального общественного самоуправления	По местным вопросам, установленным законом	По местным вопросам, установленным законом	—	—	—	—	—	—
Основные элементы системы местного самоуправления КМНС	Национальное поселение Община КМНС	Национальное поселение Община КМНС	Национальное поселение Община КМНС	Национально-территориальные образования КМНС	Национально-территориальные образования КМНС при местных администрациях	Советы представителей КМНС при местных администрациях	Поселковые, районные уполномоченные представители КМНС	Эвенкийский район (особый правовой статус) Эвенкийские сельские советы (входят в обычные районы на основе соглашений о разделением полномочий)

Примечание: При составлении таблицы использовались Уставы регионов, а также данные работ [62, 75-78]. Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством: 1) региональные и местные ассоциации КМНС участвуют в решении вопросов, затрагивающих интересы КМНС; 2) в исполнительных органах местного самоуправления образуются советы представителей КМНС.

## 2.7 РОССИЙСКИЙ ОПЫТ СОЦИАЛЬНО ОТВЕТСТВЕННОГО КОРПОРАТИВНОГО ПОВЕДЕНИЯ

Современные российские компании, укрепляя свой корпоративный имидж, берут на себя социальные обязательства не только в отношении своих работников и пенсионеров, но и в отношении территорий своей хозяйственной деятельности. В частности, ОАО «ЛУКОЙЛ» в своем Социальном кодексе (Москва, 2002) провозглашает взаимовыгодное сотрудничество с региональными и муниципальными администрациями на благо социально-экономического развития территории и декларирует принципы социально ответственного поведения перед лицом местного населения. Основным документом по реализации этих принципов является Соглашение.

Наиболее продвинулись в реализации корпоративно-территориальных отношений основные нефтегазовые регионы России. На этом уровне заключаются соглашения по приоритетным направлениям региональной экономической политики, затрагивающей интересы всего населения региона.

Следующий уровень — соглашения с администрациями районов. Именно на этом уровне заключаются соглашения, имеющие наибольшее значение для коренных малочисленных народов Ямало-Ненецкого автономного округа. Эти соглашения до 2003 г. строились на основе предоставления компаниям существенных налоговых льгот (табл. 8). Изменение налоговых отношений привело к необходимости пересмотра условий соглашений и значительно затруднило выполнение ранее принятых компаниями долговременных обязательств [59].

Другими формами соглашений, направленных на достижение выгод для коренного населения, являются соглашения с оленеводческими хозяйствами и семейными/родовыми общинами малочисленных народов Севера. Примеры подобных соглашений приведены в таблице 8. Следует отметить, что отношения между недропользователями и оленеводческими общинами в Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах носят неформальный характер и строятся, в основном, на личных отношениях. Такие отношения не исключают возможность обмана. Зачастую они заканчиваются разовыми акциями по закупке снегоходов, оружия, продовольствия, промышленных товаров [16]. В Ханты-Мансийском АО взаимоотношения между недропользователями и владельцами угодий

Таблица 8

**Соглашения добывающих компаний с местными администрациями и семейными/родовыми общинами КМНС**

Регион	ЯНАО*	ХМАО*	НАО*
Проект	Нефтегазодобыча	Нефтегазодобыча	Нефтегазодобыча
Территория	Условный (модельный) район	Условный (модельный) район нефтедобычи	Районы нефтегазодобычи
Субъект соглашения	Районная администрация	- Семейная/родовая община, - Районная администрация (в лице председателя районного Комитета по вопросам КМНС)	Администрация оленеводческого хозяйства
Название соглашения	- Генеральные Соглашения о сотрудничестве - Дополнительные ежегодные соглашения	Договор аренды земельного участка для целей недропользования в границах родовых угодий общины коренных малочисленных народов ХМАО	Соглашение о взаимных выгодах и компенсации за последствия нефтегазодобычи
Основания и предпосылки соглашения	- Налоговые льготы - Интересы компании	- Законодательство по КМНС - Интересы компании	Интересы компании
Получатель социальных и экономических выгод	- Население поселков - Рыболовецкие и оленеводческие хозяйства	Семейная/родовая община	Оленеводческое хозяйство
Пункты соглашений	Инвестиции в экономику, инфраструктуру населенных пунктов и на социальное развитие, включая инвестиции в традиционную экономику КМНС	- денежная компенсация - материальная компенсация - трудоустройство - лечение, поездки для лечения - обучение молодежи - транспортные услуги: перевозка людей, продуктов питания, оборудования, вывоз продукции промыслов	- денежная компенсация - материальная компенсация - транспортные услуги: перевозка людей, продуктов питания, оборудования, вывоз продукции промыслов
Финансовый блок	- Поступления в местный бюджет в счет налоговых льгот - Долевое участие в социальных и культурных проектах - Благотворительность, шефство	8 МРОТ (1600 руб.) каждому члену семьи в месяц за счет предприятия Каждой семье общины безвозмездно выдаются: - снегоход «Буран», лодочный мотор, лодка, мини электростанция - 2 т бензина ежегодно - 100 кг автола ежегодно - спецодежда по нормам	Денежные выплаты в счет налогов или компенсаций (их правомерность частично оспаривается региональной администрацией)

Примечание:

\* ЯНАО — Ямало-Ненецкий автономный округ, ХМАО — Ханты-Мансийский автономный округ, НАО — Ненецкий автономный округ

\*\* Составлено по литературным данным [19, 25, 58]

строится на более прочной законодательной основе. Но и здесь далеко не все условия соглашений выполняются в полной мере [55,64], что свидетельствует о непоследовательности законодательства и недостаточной юридической поддержке владельцев родовых угодий.

Соглашения компаний с представительными организациями коренных малочисленных народов не нашли отражение в таблице, но в Ханты-Мансийском АО Ассамблея коренных малочисленных народов оговаривает в соглашениях с нефтяными компаниями выполнение и финансирование весьма весомых проектов, таких как строительство жилья для пенсионеров, финансирование региональных социальных программ. Известны многочисленные примеры спонсорских отношений между руководителями добывающих компаний и руководителями представительных организаций коренных малочисленных народов в таких нефтяных районах, как Сургут или Нижневартовск. Соглашения Ассоциации ненецкого народа «Ясавей» с нефтяными компаниями позволяют реализовывать проекты по организации досуга и оздоровлению кочующих оленеводов в удаленных районах Ненецкого автономного округа. Список подобных соглашений в других регионах России можно продолжить.

В современных условиях дефицита бюджета северных городов и районов рассматриваемые соглашения представляются как весомая помощь в решении острых социальных и экономических проблем. Интересы компаний в этих соглашениях заключаются, с одной стороны, в реализации социальных принципов их деятельности, а с другой — необходимостью договариваться с местным населением, способным заблокировать реализацию проектов, используя права на владение угодьями или экологическое законодательство.

В какой мере соглашения реализуют интересы коренных малочисленных народов? Сравнение отечественного и зарубежного опыта заключения соглашений о получении социально-экономических выгод и преимуществ (СОПВ) показывает, что в Канаде и Австралии соглашения о выгодах местного населения работают в системе мероприятий, нацеленных на преодоление последствий политики патернализма. Среди них мероприятия в сфере здравоохранения, образования, профилактики алкоголизма и насилия в семье. Но ключевыми мерами, изменившими отношение людей к жизни, стали признание и реализация неотъемлемых прав коренных народов на землю, ресурсы и территориальное самоуправление. СОПВ становятся частью этой системы мероприятий и поэтому реально способствуют решению проблем неблагополучия, росту

традиционной и новой экономики коренных народов, их включению в процессы управления развитием.

В России интересы коренных малочисленных народов Севера реализуются, прежде всего, в рамках патерналистской политики федеральных и региональных администраций. И хотя федеральные и региональные программы помочи коренным малочисленным народам Севера декларируют выполнение аналогичных блоков (ср. табл. 3 и 8), а некоторые представители коренных малочисленных народов уже извлекают для себя пользу от соглашений с недропользователями, это не изменило ситуацию неблагополучия народов Севера [1]. И не может изменить, как показывает практика патернализма во всех странах мира.

Таким образом, российские СОПВ, в отличие от зарубежных, не являются шагом последовательной государственной политики по формированию системы совместного с народами Севера управления ресурсами. В то же время, их правомерно рассматривать как положительные примеры овладения мировым опытом добросовестной корпоративной практики. Данный опыт отражает процесс формирования «корпоративной социальной ответственности», характерными признаками которой являются не просто честная и полная выплата налогов, но также реализация программ социального развития местных общин, разработанных инициативными группами самого населения.



# ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Отношение к аборигенам зарубежного Севера претерпело в последние три десятилетия радикальные изменения. Вместо поиска путей сохранения политики патернализма и обоснования необходимости подчинения интересов коренных народов «национальным интересам», то есть, конъюнктурно понимаемым интересам большинства, был выбран иной путь — поиска справедливости в отношениях между коренными (первыми, аборигенными) и некоренными жителями. При этом механизмом достижения отношений уважения и партнерства стали договоры между государством и коренными народами, а принципы справедливости, взаимной ответственности и разделения общего будущего достигались путем надлежащего выбора процедур самоопределения, ведения переговоров и реализации достигнутых договоренностей.

Очевидно, что новые отношения невозможно построить без общественного признания необходимости перемен. Поэтому изменения на зарубежном Севере происходили одновременно с распространением знаний о проблемах и интересах аборигенных народов, осознании обществом, что права на землю и самоуправление дают коренным жителям не преимущества, а шансы и возможности для достижения равенства в социальном и экономическом положении с остальным населением страны и региона, где они живут. Большое значение имели аргументы о тех моральных и материальных выгодах, которые получает все общество:

- удовлетворение земельных требований коренных жителей становится новой формой сбережения природных экосистем, а также позволяет сохранить в руках федерального центра влияние и контроль за освоением высокорентных природных ресурсов;
- конфликт интересов переводится в сотрудничество, становится инструментом укрепления федеральной власти, способствует укреплению в обществе духа справедливости, милосердия и демократических ценностей;
- доходы от увеличения экономической активности аборигенов в обозримой перспективе начинают превосходить расходы на аборигенное самоуправление, развитие экономики и оздоровление.

Зарубежный опыт показывает, что самое главное для коренных народов Севера — не программы, не изобретение новых структур для решения отдельных проблем (здравья, образования и т. д.), не просто об-

ретение земельных прав и отдельных властных полномочий. Перемены совершают не структуры, а люди, поверившие, что справедливость и милосердие — не пустые слова, что они живут в обществе равных людей, что их будущее находится в собственных руках. И эта вера, не как упование, а как видение лучшего будущего, возникает не на почве обещаний и патернализма, а через признание государством несправедливости, допущенной в прошлом, путем справедливого разделения экономической и политической власти между коренными жителями и доминирующим обществом в настоящее время. Соответствующие перемены становятся реальными только как результат совокупности интерактивных (взаимно поддерживающих друг друга) мероприятий. При этом ключевыми являются меры по восстановлению коренных народов как наций — значительных групп людей, испытывающих чувство национального самосознания, составляющих доминирующую часть населения определенной территории или ряда территорий, обретающих земельную и ресурсную базу для экономического развития и собственные институты власти, составляющие национально-территориальный уровень управления наряду с федеральным и территориальным.

Изменение политики России в отношении коренных малочисленных народов Севера в 1990-е гг. означало, что эти народы были выделены законодательством как особые коллективы, существование которых зависит от сохранения традиционного жизнеобеспечения и традиционного уклада жизни. Эффективность различных методов изъятия территорий традиционного проживания и природопользования под промышленные проекты при сохранении и даже углублении проблем социального и экономического неблагополучия коренных малочисленных народов позволяют делать вывод об аморфности их земельных прав, условности самоуправления и режимов совместного управления ресурсами. Участие народов Севера в работе органов государственной власти и местного самоуправления представляется скорее легальной формой политического давления на власти, чтобы решать острые проблемы жизнеобеспечения национальных сел и поддержания традиционной экономики.

Учитывая, что традиционная экономика народов Севера не генерирует значительных доходов и существует благодаря государственной поддержке, политика в отношении коренных малочисленных народов фактически является политикой патернализма. В короткий отрезок времени такая политика может выглядеть успешной при решении частных вопросов. Об этом свидетельствуют те положительные перемены, которые все же можно заметить в экономике коренных малочисленных нар-

дов некоторых регионов. Но в перспективе она не решает проблем неблагополучия и даже деградации коренных народов Севера, ведет к росту расходов на социальные программы и чревата конфликтами.

Несмотря на неэффективность и неэтичность существующей государственной политики по реализации интересов коренных малочисленных народов Севера, Конституция России, ее законы, нормы международного права, отечественная гуманитарная наука позволяют аргументировать и добиваться изменения в лучшую сторону баланса экономической и политической власти между коренными малочисленными народами и доминирующим обществом. Многое зависит от активной позиции общественных организаций народов Севера, так как наука и политика не могут подменять общественную инициативу. В то же время, поддержка общественной инициативы со стороны ученых и политиков представляется очень важным элементом необходимых реформ.



# ЛИТЕРАТУРА

1. Абрютина Л. И. Из выступления на семинаре «Как защитить свои права коренным малочисленным народам Севера на основе Конституции РФ, законов РФ и ЯНАО», 8 августа, 2003 г., п. Тарко-Сале // Северный луч, 12.08.2003. <http://sl/yamal/ru/materials/aboriginals/2003/08/22/jc26gqsdge4.html>
2. Агранат Г. А. Возможности и реальности освоения Севера: глобальные уроки. — М.: ВИНИТИ, 1992 — 190 с. // Итоги науки и техники. Теоретические и общие вопросы географии, т.10.
3. Агропромышленный комплекс Ямало-Ненецкого АО, 2004 г. Сайт <http://www.yamalagro.ru/>
4. Афанасьева Н. Е. О социально-экономическом и правовом положении саамов Мурманской области // «Мир коренных народов — живая Арктика», №2, 2000 г.
5. Бабаков В.Г. Кризисные этносы. — М.: РАН, Институт философии, 1993. — 184с.
6. Безносова Н. П. Всесоюзная перепись населения 1926г. о численности и этническом составе населения Коми автономной области и численности коми зырян в СССР // Тр. Института языка, литературы и истории. Вып.61. - Сыктывкар, 1996. - С.116-125.
7. Вайсман Г. З. Направления социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. — Екатеринбург, 2002
8. Головнев А. В. Говорящие культуры: традиции самодийцев и угров. — Екатеринбург: УрО РАН, 1995. — 608 с.
9. Гумилев Л. Н. Этногенез и биосфера Земли /Под ред. доктора геогр. наук, профессора В.С.Жекулина. - 2 изд. испр. и доп. - Л.: Изд-во ЛГУ, 1989. - 496 с.
10. Гурвич И. С. Этническая история Северо-Востока Сибири. М., 1966. - С. 107—109.
11. Джонс М. О коренных проблемах малых народов // Представители Таймыра приняли участие в круглом столе в посольстве Канады по проблемам коренных народов Севера, 30 октября 2002 г.

12. Джонсон М. Укрепляя образование и культуру народов Севера // Материалы конференции «От патернализма к партнерству». Магадан. 14-16 июля 1998 г.
13. Джонсон М. Политика штата Аляска по отношению к народам Севера // Материалы конференции «От патернализма к партнерству». Магадан. 14-16 июля 1998 г.
14. Доклад Международного круглого стола по изучению опыта работы Швеции, Норвегии и Финляндии с Парламентами саами. 14—19 марта 1999 г., Москва, РФ / Под ред. О. Егорова и А. Хайдыпа. Москва: Права человека, 1999. — 110 с.
15. Доржинкевич С. И. Можно ли управлять социально-экономическим развитием малочисленных народов Севера? — М.: Изд-во МГАПИ, 1999.— 30с.
16. Дорогу осилит идущий. Беседа с президентом АКМНСДВ, председателем Государственной Думы ЯНАО С.Н. Харьючи // Журнал «Северные просторы» специально для «Северного измерения», 13.03.2001.
17. Жеребцов Л. Историко-культурные взаимоотношения коми с соседними народами. — Издательство «Наука», М.: 1982. — 224 с.
18. Зайдфутдим П.Х. и др. Кто же они, коренные российские северяне? — «Энергия», 1999, № 10
19. Заключение и выполнение соглашений при осуществлении проектов по освоению полезных ископаемых // Материалы российско-канадского семинара, 14-16 октября 2003 г., г. Сыктывкар. — Канадский институт природоресурсного права, университет г. Калгари, Альберта, 2003 г., 146 с.
20. Зуев А. С. Русская политика в отношенииaborигенов крайнего Северо-Востока Сибири (XVIII в.) // Вестник НГУ. Серия: История, филология. Т. 1. Вып. 3: История / Новосиб. гос. ун-т. Новосибирск, 2002. С. 14—24. Сайт [http://www.zaimka.ru/07\\_2002/zuev\\_policy/](http://www.zaimka.ru/07_2002/zuev_policy/)
21. Зуев А. С. Характер присоединения Сибири в новейшей отечественной историографии. // Евразия: культурное наследие древних цивилизаций.  
Вып. 1. Культурный космос Евразии. Новосибирск, 1999. С. 124 — 136.  
Сайт: [http://www.zaimka.ru/to\\_sun/zuev1.shtml](http://www.zaimka.ru/to_sun/zuev1.shtml)
22. Зуев А. С. Поход Д. И. Павлуцкого на Чукотку в 1731 г. // Актуальные проблемы социально-политической истории Сибири (XVII-XX вв.): Бахрушинские чтения 1998 г.; Межвуз. сб. науч. тр. /

- Под ред. В. И. Шишкина; Новосиб. гос. ун-т. Новосибирск, 2001 С. 3—38. Сайт: [http://www.zaimka.ru/to\\_sun/zuev2.shtml](http://www.zaimka.ru/to_sun/zuev2.shtml)
23. Иванов В. А. Особенности проведения социально-экономической политики в отношении коренных народов Севера при переходе к рыночным отношениям // Исследование новых экономических процессов и явлений в региональной экономике. - Сыктывкар, 1994. - С.104-118
  24. Иславин В. Самоеды в домашнем и общественном быту. — СПб., 1847
  25. Итоги 2003 года: официальная версия. Сайт <http://www.fakttv.ru/report/2004/01/13/01.html>.
  26. Капельюшников Р. И. Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем). — М: 1990
  27. Кауппала П. «Исторический путь развития советской Коми в 1913-1929 гг. (на основе теории Дитера Сенхааза) //Национальная государственность финно-угорских народов северо-западной России (1917-1940 гг.).- Сыктывкар, 1996. - С.62-71.
  28. Клоков К. Б. Традиционное природопользование народов Севера: концепция сохранения и развития в современных условиях. — Санкт-Петербург, 1997. Сайт <http://www.rangifer.org/author.shtml#4>
  29. Князева Е. Н., Курдюмов С.П. из выступления на III Международном симпозиуме «Рефлексивные процессы и управление» // Человек, №2, 2002, с.187
  30. Коренное население Северной Америки в современном мире. / Отв. ред. Тишков В. А. М.:Наука, 1990. — 396 с.
  31. Котляов В. М., Агранат Г.А. Российский Север — край больших возможностей / Вестник РАН - №1, 1999
  32. Котляов В. М., Агранат Г.А. Север: выбор пути / Голос России, 1999, №4
  33. Кочетов В. П. Образование ТТП: проблемы и опыт. Некоторые методические рекомендации по разработке и продвижению обращения о создании ТТП. — г. Вилючинск, Камчатская область, 2003
  34. Кряжков В. А. Право коренных народов на земли. / Российский бюллетень по правам человека. Выпуск 7. — Москва: Институт прав человека, 1995.

35. Кряжков В. А. Народы ханты и манси обретают правовой статус // Российский бюллетень по правам человека. Выпуск 8. — Москва, 1996. Сайт: <http://www.hrgts.ru/text/b8/Chapter13.htm>
36. Куриков В. М. Стратегия развития северных этносов / Екатеринбург, Ханты-Мансийск, 1999. - 298 с.
37. Лиз Дарин С. Самоуправление на Юконе // В сб. материалов международного круглого стола «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока и система парламентаризма в РФ: реальность и перспективы», 12-13 марта 2003, Москва. — С.95-128
38. Максимов А. А. Институциональный подход к исследованию проблем социального и экономического развития коренных народов северных территорий России // В сб. Северные регионы России: социально-экономические и этнические процессы. В.В. Фаузер и др. — Сыктывкар: Коми НЦ УрО РАН, 2000.— с.266-272.
39. Максимов А. А. Оценка состояния сельской экономики: использование и охрана рыбных и охотничьих ресурсов бассейна р. Печоры // В отчете по кластеру С «Социально-экономическая система» проекта «Интегрированная система управления бассейном р. Печора (PRISM)». Контракт 001 от 27 мая 2003 г. между Институтом RIZA (Нидерланды) и Институтом биологии Коми НЦ УрО РАН. — Сыктывкар: ИСЭ и ЭПС Коми НЦ УрО РАН, 2004
40. Максимов А. А. Реализация интересов северных народов в условиях промышленного развития // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития, №2(16), 2003. — С.76-83. - [http://www.zaimka.ru/07\\_2002/maksimov\\_northern/](http://www.zaimka.ru/07_2002/maksimov_northern/).
41. Мархинин В. В, Удалова И. В. Межэтническое сообщество: состояние, динамика, взаимодействие культур. По материалам социологических исследований в ХМАО. — Новосибирск, 1996. — 191с.
42. Маршалл Д. Экономическое развитие национальных сел Аляски // Материалы конференции «От патернализма к партнерству» Магадан. 14-16 июля 1998 г.
43. Материалы заседания третьего круглого стола на тему «Стандарты Совета Европы в области защиты национальных меньшинств и российская практика», 30 марта 2001 г., Москва. — Москва: Институт права и публичной политики, 2001

44. Мищенко В. Л. Конституционные и законодательные основы защиты прав КМНС на традиционное природопользование: концепция юристов-экологов, защищающих общественные интересы // Человек и право: Книга о Летней школе по юридической антропологии. — М: 1999. — с. 75-82
45. Моисеев Н. Н. Современный антропогенез и цивилизационные разломы. Эколого-политологический анализ // Вопросы философии, №1, 1995. — С.3-30.
46. Монахова Е. Народы Севера: есть ли будущее? Беседа с Л. Абрютиной вице-президентом АКМНСДВ по вопросам охраны здоровья // Женщина плюс... Социально-просветительский журнал, №4, 2004
47. Мурашко О. А. Опыт развития со-управления: особо охраняемая территория традиционного природопользования «Тхсаном» // Мир коренных народов — Живая Арктика, №1, 1999. - Сайт [http://www.raipon.net/russian\\_site/library/ipw/number1/article11.html](http://www.raipon.net/russian_site/library/ipw/number1/article11.html)
48. Мурашко О. А., Власова Т.К. Долматова С.А. Коренные народы — взгляд в будущее / Национальный доклад на международной конференции «Коренные народы в гражданском обществе России», 31 марта- 2 апреля 2003 г., Москва
49. Мюрдал Г. Современные проблемы «третьего мира». - Сокращенный перевод с английского, Издательство «Прогресс», Москва, 1972. — 768с.
50. Национальные процессы в США. / Отв. ред. С.А.Гонионский. М.: Наука, 1973. - 400с.
51. Неотрадиционализм на Российском Севере // Отв.ред. А. И. Пика, Б. Б. Прохоров. — М: 1994
52. Никитин М. А. Изучение этнополитических процессов в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах Тюменской области. Отчет по экспедиционному выезду // Этно Журнал, №2 (август 2003 г.). Сайт <http://www.ethnonet.ru/lib/0803-04.html>
53. О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера // Указ Президента РФ от 22 апреля 1992 г.
54. О проблемах формирования органов местного самоуправления в регионах проживания коренных малочисленных народов Севера // Материалы Комитета Совета Федерации по делам Севера и

- малочисленных народов для участников круглого стола «Проблемы местного самоуправления в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера», 15 ноября 2000 г., Москва
55. Об упорядочении пользования земельными участками, занятymi под родовые, общинные и семейные угодья малочисленных народов Севера // Постановление Президиума Верховного Совета РФ от 30 марта 1992 г.
56. Олени люди. Беседа с Александром Южаковым, завотделом оленеводства Ямальской сельскохозяйственной опытной станции // Тюменские известия, 3 октября 2001 г.
57. От патернализма к партнерству (строительство новых отношений народов Севера и государства) / Отв. ред. А. Н. Пилясов. Магадан: СКВНИИ ДВО РАН, 1998. — 198 с.
58. Пахомов В. П., Игнатьева М. Н. и др. Методические материалы по взаимоотношениям коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующим субъектами. — Екатеринбург, 2000. — 64 с.
59. Попков Ю. В., Бойко В. А. Политико-правовой статус коренных народов Севера. На пути в мировую цивилизацию. — Новосибирск, 1997. — 52 с.
60. Проблемы родовых угодий в ХМАО: законы тормозят, нефтяники торопят/ «Сургутская трибуна», 16.10.2002.
61. Район и ЯГД: Диалог продолжается. Сайт <http://www.fakttv.ru/report/2003/09/15/01.html>
62. Рашин А. Г. Население России за 100 лет (1811-1913 гг.). Статистические очерки. - Гос.стат.изд-во. - М.,1956.-352 с.
63. Робинсон Майкл П. Перспективы развития канадского Севера (Для Консорциума по вопросам прикладных экономических исследований — CEPRA). Октябрь 1999.
64. Сирина А. А. Закон и жизнь (опыт законодательного регулирования традиционного природопользования в РС(Я)) // Юридическая антропология. Закон и жизнь. — М.: ИД «Стратегия», 2000. — 224 с.
65. Статус малочисленных народов России (правовые акты и документы). — М.: «Юрид. лит.»,1994. — 488 с.
66. Терлецкий П. Е. Население Крайнего Севера (по данным переписи 1926/27 гг.). - Л.,1932.-64 с.

67. Трифонов А. Чужие на своей земле. Заметки с международной конференции «Современные проблемы традиционного природопользования народов Севера» // Нефть России, июль 1999 [7].
68. Тураев В. А. Коренные народы Дальнего Востока: политический статус и региональная политика // Этно Журнал №3 (Сентябрь 2003 г.). - Сайт: [www.ethnonet.ru/lib/0903-04.html](http://www.ethnonet.ru/lib/0903-04.html)
69. Aino Suellman. Native Language Claims in Health Care - Experience from Samiland // 3rd Circumpolar Universities Cooperation Conference, November 30-December 3, 1992, Rovaniemi, Finland.-1994, p.45-53
70. Bryleva Z. I. The History of the Kola Peninsula Komi-izhemets //Seminar on the Identity, Environment and Rights of the Indig.people, March 27-29, 1995.— Helsinki University Press.- Helsinki, 1996.
71. Henrik M. O. Sami Past and Present and the Sami Picture of the World // 3rd Circumpolar Universities Cooperation Conference, November 30-December 3, 1992, Rovaniemi, Finland.-1994, p.13-20
72. Kvist Roger. Swedish Saami Policy 1548-1992 // 3rd Circumpolar Universities Cooperation Conference, November 30-December 3, 1992, Rovaniemi, Finland. — Rovaniemi, 1994
73. Langlais R. Some preconditions for viable local participation in sustainable development processes: arctic examples / Город в Заполярье и окружающая среда. Труды второй международной конференции, Нарьян-Мар, 10-12 сентября 1997 г.
74. Northern Perspectives, Volume 21, Number 3, Fall 1993, 18p.
75. Osherenko Gail. Indigenous Political and Property Rights and Economic /Environmental Reform in Northwest Siberia, Post-Soviet Geography, 1995, 36, 4, pp.22-34
76. Penikett T. Northern solitudes: Canadian policy, Aboriginal actors and the Arctic Council //BEARING the European North: the Northern Dimension and the Alternative Scenarios. Edited by Heininen L.& Langlais R. — Arctic Centre, Rovaniemi, 1997.
77. People to people, nation to nation: Highlights from the report of the Royal Commissions on Aboriginal Peoples . — Canada. Royal Commission on aboriginal peoples, 1996. — 150 p.
78. Shimpo Mitsuru. School education and its impact upon indigenous society. With spacial reference to the Dene in Canada's Western Arctic // Abstracts of the 5-th Circumpolar Universities Cooperation Conference, June 10-12, 1997, Lulea, Sweden