

Российская академия наук  
Институт этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая

# **Российская Арктика: коренные народы и промышленное освоение**



Нестор-История  
Москва • Санкт-Петербург  
2016

УДК 338.45  
ББК 65.30  
Р76

Издание осуществлено при финансовой поддержке  
Программы фундаментальных исследований Президиума РАН  
«Поисковые фундаментальные научные исследования  
в интересах развития Арктической зоны Российской Федерации»

проект «Коренные народы и промышленное освоение Арктики:  
преодоление рисков и стратегии развития»

Рецензенты

Доктор исторических наук *З. П. Соколова*  
Доктор исторических наук *А. А. Сирина*

Р76 Российская Арктика: коренные народы и промышленное освоение /  
Под редакцией В. А. Тишкова; авторский коллектив: В. А. Тишков,  
О. П. Коломиец, Е. П. Мартынова, Н. И. Новикова, Е. А. Пивнева, А. Н. Терехина; Институт этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая  
РАН. — М.; СПб.: Нестор-История, 2016. — 272 с.

ISBN 978-5-4469-0764-9

Коллективная монография посвящена коренным народам российской Арктики в контексте индустриального освоения. Основными регионами исследования стали Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа, где проживают значительные группы аборигенов, часть из которых ведет кочевой образ жизни. В фокусе внимания авторов — традиционные отрасли хозяйства, рынок труда и занятости, социальная сфера и культура. Дана характеристика международных и национальных документов, регулирующих развитие Арктики. Специальное внимание уделено опыту взаимодействия коренных народов и промышленных (государственных, частных, международных) компаний, корпоративной социальной ответственности бизнеса. Проведен анализ инновационных форм образования на российском Севере.

Для этнографов, антропологов, политиков, менеджеров промышленных компаний, активистов общественных организаций коренных малочисленных народов и всех, интересующихся проблемами Арктики.

УДК 338.45  
ББК 65.30

ISBN 978-5-4469-0764-9



9 785446 907649

- © Институт этнологии и антропологии им. Н. Н. Миклухо-Маклая РАН, 2016
- © Коллектив авторов, 2016
- © Издательство «Нестор-История», 2016

## ВВЕДЕНИЕ

Предлагаемая читателю книга посвящена исследованию коренных народов российской Арктики в контексте индустриального освоения. Политика государства в сфере недропользования, добыча углеводородов, да и само присутствие промышленных компаний в арктических регионах оказывают сегодня мощное воздействие на жизнедеятельность северных аборигенов, определяя необходимость адаптации к существующим условиям и в значительной степени социально-экономические и этнокультурные перспективы.

Мировое сообщество обеспокоено положением коренных народов и ищет пути решения их проблем, обеспечения свободного развития, сохранения культур и языков, использования достижений современного общества и модернизации. Об этом можно судить по ряду документов ООН, многочисленным международным конференциям, большому числу научных исследований [См., например: Arctic Human Development Report 2004; Современное положение и перспективы развития 2004; Wilson, Stammler 2006; Сирина, Ярлыкапов, Функ 2008; Behrends etc. 2011; Север и северяне 2012 и др.]. Основное внимание ООН в 2013 г. было уделено теме «Создание альянсов коренных народов: соблюдение положений договоров, соглашений и других конструктивных договоренностей». Ее выделение из всего спектра вопросов, касающихся коренных народов, не случайно. Условия проживания, образ жизни, мировоззрение этих народов ставят их в особое положение, с которым все больше приходится считаться мировому сообществу.

В Российской Федерации вопрос о «контроле над своей судьбой» также актуален для аборигенных народов. Показательными являются многочисленные обсуждения этой проблемы в Государственной думе и Совете Федерации [Вопросы взаимоотношений коренных малочисленных народов 2009] и принятие таких важнейших документов, как «Основы государственной политики в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (2008), «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до

2020 года» (2013), госпрограмма «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (2014).

Авторы поставили перед собой задачи: исследовать взаимодействие коренных малочисленных народов Севера и промышленных компаний в контексте международного, национального, корпоративного и обычного права; рассмотреть актуальные хозяйственно-экономические и социокультурные практики аборигенов; выявить риски, связанные с промышленным освоением, и предложить пути их преодоления. Такой подход является новым для отечественной науки и позволяет поставить вопрос об ответственности за Арктику, а также рассматривать социальную и экологическую политику компаний как площадку для установления диалога с коренными народами.

Сегодня в Российской Федерации аборигенные организации коренных малочисленных народов Севера требуют обеспечения права на предварительное, осознанное и добровольное согласие на осуществление промышленной деятельности в районах традиционного проживания и получение справедливой компенсации за нанесенный ущерб. У промышленных компаний свое видение этой проблемы. В некоторых регионах, в первую очередь там, где работают транснациональные корпорации, взаимодействие коренных народов и бизнеса устанавливается в рамках более широкого социального диалога.

Протестные акции аборигенов являются свидетельством существующих противоречий между традиционным и промышленным природопользованием, народными представлениями, навыками и утилитарно-коммерческими знаниями и подходами к окружающей среде и к ее ресурсам. Вот почему достижение подлинного партнерства коренных народов с промышленными компаниями в российской Арктике сегодня становится одним из условий не только социального благополучия представителей этих народов, но и достижения стабильности в российском обществе, а также защиты геополитических интересов государства.

В своей книге мы стремились отразить позиции основных акторов процессов взаимодействия в Арктической зоне России. Для детального анализа были выбраны два арктических региона — Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа. Авторами была составлена программа исследования, предусматривающая проведение интервью с разными группами аборигенов (оленоводами, рыбаками, морзверобоями, работниками предприятий АПК, учителями, врачами), с представителями органов власти и промышленных предприятий. Работы велись в Москве, Салехарде, Анадыре, в райцентрах и селах ЯНАО и ЧАО, а также на стойбищах оленеводов, рыбаков, охотников. Постановка вопросов и интерпретации

ответов строились на предшествующем опыте работы авторов на Севере. Каждое этнографическое исследование позволяет по-иному взглянуть на проблемы с точки зрения новых практик, которые возникают в процессе индустриального развития Арктики, поэтому мы рассматриваем эту книгу как анализ определенного этапа взаимодействия коренных народов и промышленных компаний.

Выбор регионов исследования был обусловлен рядом факторов. Прежде всего тем, что в этих автономных округах разрабатываются и реализуются широкомасштабные промышленные проекты, связанные с освоением природных ресурсов. В то же время там проживают оленеводы-кочевники, морские охотники-зверобой и рыболовы. Среди них самобытные черты этнической культуры сохранились до сегодняшних дней в наиболее «чистом» виде. В то же время на фоне промышленной экспансии происходит трансформация традиционного образа жизни северных аборигенов. Они оказались перед выбором: либо сохранять и развивать свою уникальную культуру, либо отказаться от нее и жить, как подавляющее большинство граждан страны.

Этническая ситуация в Ямало-Ненецком автономном округе находится в фокусе внимания авторов с 2008 г.<sup>1</sup> Базовыми для нашего исследования стали Ямальский и Тазовский районы округа. Их выбор обусловлен доминирующей численностью коренных народов и активным промышленным освоением. Большое внимание к Ямалу среди ученых дало возможность привлечь дополнительные сведения и учесть позиции других авторов по затронутым в работе темам.

Другим регионом исследования стал Чукотский автономный округ. Влияние промышленного освоения на коренные народы Чукотки изучено в меньшей степени, хотя общественными организациями аборигенов накоплен определенный опыт взаимодействия с добывающими компаниями. В 2014 г. были проведены полевые исследования в г. Анадырь и Чаунском, Анадырском, Билибинском, Провиденском районах ЧАО<sup>2</sup>. Как и в Ямало-Ненецком округе, эти данные собирались среди аборигенных сообществ, в различных структурах государственного и муниципального

---

<sup>1</sup> В полевых исследованиях в ЯНАО участвовали Е. П. Мартынова, Н. И. Новикова, Е. А. Пивнева. Работы проводились в рамках выполнения НИР ООО «Этноконсалтинг» совместно с Институтом этнологии и антропологии РАН, в том числе по заказу Научного центра изучения Арктики «Разработка проекта стратегии социокультурной адаптации коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа к процессам глобализации» (2013 г.). Использованы также материалы этнологических экспертиз 2008–2012 гг.

<sup>2</sup> Полевые исследования в 2014 г. проведены О. П. Коломиец.

управления, промышленных компаниях. Предметом специального рассмотрения стала деятельность Фонда «Купол», созданного компанией «Кинросс» для финансовой поддержки наиболее перспективных проектов в сфере традиционного природопользования, сохранения этнической культуры, языков коренных малочисленных народов Чукотки.

Особое внимание в монографии уделено состоянию и изменениям, происходящим в отраслях традиционного хозяйства коренного населения (прежде всего кочевого). Анализ практик взаимодействия аборигенов с промышленными предприятиями позволил выявить позитивные и негативные факторы, оказывающие влияние на развитие оленеводства, рыболовства, морского зверобойного промысла. Изучены представления коренных жителей о рисках и перспективах, связанных с развитием добывающих отраслей в регионах. Показана роль общественных организаций коренных народов в складывании новых отношений с промышленными компаниями.

Специальному анализу подвергнута актуальная для северных регионов проблема безработицы среди коренных народов. Принципиально новым подходом к вопросам занятости стало исследование различных сфер деятельности, в которых востребовано культурное наследие народов Севера: этнотуризм, производство сувениров, организация музеев и праздников, работа координаторами в промышленных компаниях и т. п.

Отдельная глава книги посвящена проблемам образования<sup>1</sup>. Изучение ключевых подходов к форме и содержанию обучения северных аборигенов чрезвычайно актуально в современный период, поскольку не только раскрывает проблемы непосредственно педагогической направленности, но и показывает представления самого аборигенного сообщества о жизненных стратегиях подрастающего поколения. В последние годы в арктических регионах начался поиск новых идей в сфере образования. Модернизация коснулась системы школ-интернатов, появились новые образовательные формы — кочевые школы и детские сады.

Мы надеемся, что книга окажется полезной для определения принципов, целей и конкретных задач политики в отношении коренных малочисленных народов Арктики и найдет отклик у наших партнеров по исследованию — многочисленных информантов и экспертов, которым мы выражаем глубокую признательность.

---

<sup>1</sup> Сбор полевых материалов по вопросам образования коренных народов проводился А. Н. Терехиной в Республике Саха (Якутия) в 2012 г., Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном (2012, 2013 г.) и Эвенкийском муниципальном районах Красноярского края (2011 г.), Ямало-Ненецком автономном округе (2010–2014 г.).

# КОРЕННЫЕ НАРОДЫ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ: ИСТОРИЯ, СОВРЕМЕННЫЙ СТАТУС, ПЕРСПЕКТИВЫ<sup>1</sup>

Историческая специфика коренных народов российской Арктики состоит, с одной стороны, в том, что они уже несколько тысяч лет назад освоили уникальную природную среду этого региона, создали своего рода «арктическую цивилизацию» с характерными для нее самобытностью и своеобразием уклада жизни населения, системы жизнеобеспечения. С другой стороны, так называемые коренные малочисленные народы Севера давно и прочно укоренены в Российском государстве и в российской истории. Более того, аборигены циркумполярных широт — одна из брендовых характеристик образа России как северной страны.

Нужно ли образ жизни арктических жителей подстраивать под общероссийский? Или это мир, который желательно сохранить в его неизменном статусе? Или возможен третий вариант, который мы в свое время назвали культурно-ориентированной модернизацией? Все это заставляет задуматься о том, какой должна быть наша политика в Арктике в контексте устойчивого развития, экологической безопасности и национальных интересов России в целом.

Собственная история коренных народов Севера насчитывает много тысячелетий, но, говоря об истории Российского государства, нужно отметить периоды своего рода союзнических (на основе торговли) отношений аборигенного населения с властями Российской империи, вовлечение его несколько столетий назад в российскую данническую систему (через уплату ясака), период полной или частичной христианизации, вспомнить тотальную и жесткую по формам советскую модернизацию, включавшую как культурную революцию и частичный переход к оседлости, так и принуждение к коллективизации и тяжелые социальные проблемы советской эпохи. В целом политика по отношению к насельникам Арктики долгое

---

<sup>1</sup> Глава написана на основе доклада В. А. Тишкова на научной сессии Общего собрания членов РАН 16 декабря 2014 г. [Тишков и др. 2015].

время была подчинена утилитарным экономическим интересам, идеологическим установкам и военно-стратегическим расчетам. Таковой она остается во многом и поныне, хотя новая концепция государственной политики в Арктике носит более чувствительный, если можно так сказать, характер.

В этом контексте рассмотрим некоторые социокультурные реалии сегодняшних жителей Арктики. Академические исследования истории и культуры арктических народов имеют давнюю и замечательную историю начиная с первых научных экспедиций и описаний проживающих в регионе народов. Особые заслуги имеет советская научная школа изучения народов Арктики. Работы в этой области были посвящены не только вопросам истории, социального и этнокультурного развития коренных народов региона, но также содержали поиски путей их развития на основе сохранения традиций и государственного патернализма (см., например, многочисленные «докладные записки в директивные инстанции» сотрудников Института этнографии АН СССР за 1950–1980-е гг. [Этнологическая экспертиза 1956–2007]).

Социально-экономические и политические процессы, в которые вовлечены представители этих народов, ставят перед наукой новые задачи. К их числу относится определение дальнейших перспектив развития арктических сообществ в условиях современных проектов экономического и военно-стратегического характера. Этой проблеме уделяется серьезное внимание во всем мире. Главное, к чему пришло человеческое общество, — осознание необходимости отказаться от политики патернализма по отношению к «отсталым» народам, признать самобытность и самоценность их культур.

Сегодня изучение народов Арктики активизировалось. В рамках Программы фундаментальных исследований Президиума РАН с 2014 г. выполняется проект «Коренные народы и промышленное освоение Арктики: преодоление рисков и стратегии развития». Проводится большое количество региональных историко-культурных и этнографических исследований, реализуются совместные международные проекты.

Арктическая зона нашей страны была определена в 2014 г. Указом Президента Российской Федерации № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». Она включает территории восьми субъектов Федерации: 1) Мурманской области; 2) семи муниципальных образований Архангельской области; 3) Ненецкого автономного округа; 4) городского округа «Воркута» Республики Коми; 5) Ямало-Ненецкого автономного округа; 6) городского округа Норильска, Таймырского



Долгано-Ненецкого муниципального района и Туруханского района Красноярского края; 7) пяти улусов (районов) Республики Саха (Якутия); 8) Чукотского автономного округа. Площадь Арктической зоны Российской Федерации около 9 млн км<sup>2</sup>, ее население — более 2,5 млн человек, что составляет менее 2 % населения России и около 40 % жителей всей Арктики. В российской Арктике проживает 82,5 тыс. представителей коренных малочисленных народов из общей численности этой категории российского населения примерно в 250 тыс. человек. По своему этническому составу это ненцы, чукчи, ханты, эвены, эвенки, селькупы, саамы, эскимосы, долганы, чуванцы, кеты, нганасаны, юкагиры, энцы, манси, вепсы, коряки, ительмены, кереки (табл. 1 и 2).

Таблица 1

**Население Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ)\***

Административно-территориальное образование (АТО)	Численность населения, человек	% от численности населения АЗРФ	% КМНС от численности населения АТО
Архангельская область (отдельные муниципальные образования)	671 083	26,6	0,06
Республика Коми (отдельные муниципальные образования)	134 172	5,3	0,42
Красноярский край (отдельные муниципальные образования)	274 133	10,9	2,3
Мурманская область	795 409	31,5	0,23
Ненецкий автономный округ	42 090	1,7	17,83
Республика Саха (Якутия) (отдельные муниципальные образования)	33 161	1,3	22,66
Чукотский автономный округ	50 526	2,0	33,42
Ямало-Ненецкий автономный округ	522 904	20,7	7,93
<b>ВСЕГО</b>	<b>2 523 478</b>	<b>100,0</b>	<b>3,27</b>

\* Таблицы 1–4 составлены В. В. Степановым.

**Коренные народы Арктической зоны  
Российской Федерации, 2010 г.**

Название народа	Численность населения, человек	Доля среди КМНС АЗРФ, %
Ненцы	41 849	50,7
Чукчи	12 772	15,5
Ханты	9560	11,6
Эвены	4413	5,4
Эвенки	3573	4,3
Селькупы	2342	2,8
Саамы	1604	1,9
Эскимосы	1529	1,9
Долганы	1180	1,4
Чуванцы	897	1,1
Кеты	785	1,0
Нганасаны	778	0,9
Юкагиры	632	0,8
Энцы	218	0,3
Манси	169	0,2
Вепсы	101	0,1
Коряки	69	0,1
Ительмены	9	0,01
Кереки	1	0,00
<b>ВСЕГО</b>	<b>82 481</b>	<b>100,0</b>

Часть из них ведет кочевой или полукочевой образ жизни, связанный с традиционными видами природопользования — оленеводством, рыболовством, морским зверобойным промыслом, охотой, собирательством. Большинство составляют оседлые жители, проживающие в поселках и городах. По нашим оценкам, часть года или круглогодично в Арктике

кочуют около 20 тыс. человек, то есть около четверти аборигенного населения. При этом порядка 60 % кочующего населения страны приходится на Ямало-Ненецкий автономный округ [Доклад 2014].

*О демографической ситуации и социальных проблемах.* Не так давно наши ученые и общественность били тревогу по поводу сокращения численности (и даже «вымирания») коренных народов Арктики. Однако данные последних переписей населения свидетельствуют, что эти опасения преувеличены. На самом деле численность наиболее крупных, по арктическим меркам, групп (ненцы, чукчи, ханты, эвены) даже возрастает, а совсем малочисленным группам удается сохранять более или менее стабильную демографическую динамику. По крайней мере, в среднесрочной перспективе мы не видим каких-либо драматических демографических изменений среди этой части российского населения. Тем более нет оснований ожидать, что возникнет какая-то обширная административная территория с преобладанием представителей арктических групп, как, например, это произошло в Канаде и привело к образованию новой автономной территории Нунавут, среди населения которой доминируют канадские аборигены.

Вместе с тем весьма актуальны социальные проблемы, связанные с организацией здравоохранения в отдаленных районах российской Арктики, так как для кочевого населения доступ к больницам и поликлиникам затруднен, а для скорой помощи единственным средством остаются санитарные вертолетные перевозки. Кочующим жителям тундры сегодня зачастую недоступна даже общетерапевтическая помощь, не говоря уже о специализированной. Острейшей социальной проблемой остается алкоголизм — одна из причин повышенной смертности среди северных аборигенов, их низкой продолжительности жизни и социальной дезадаптации.

С точки зрения этнокультурного развития в Арктической зоне Российской Федерации наблюдается тенденция к сокращению числа представителей местных этнических групп, владеющих родными языками, вследствие многовековых контактов с соседними народами и проводившейся с 1930-х гг. политики интеграции. В отношении малочисленных народов Севера такая тенденция проявляется особенно остро, поскольку в их среде этнические языки, прежде всего в силу словарной специфики, представляют собой один из механизмов приспособления к выживанию в суровых природных условиях.

Вопросы о языках и этнической идентичности (национальности) неизменно присутствуют во всех отечественных переписях населения начиная с 1920 г. Эти данные и научные исследования показали, что

у малочисленных народов Севера этнические языки подвержены процессу вытеснения доминирующими языками, прежде всего русским. Так, по результатам переписи 1989 г. известно, что в среднем языковая ассимиляция составляла не менее 35 % (такова была доля аборигенов, не владеющих языком своей группы). Реальные масштабы языковой ассимиляции еще больше, так как отечественные переписи в силу некорректной формулировки вопросов слабо выявляют степень языковой компетенции населения [Европейская языковая хартия и Россия 2010].

Степень владения языками коренных малочисленных народов Арктической зоны Российской Федерации по итогам переписи 2010 г. отражает содержание табл. 3.

Таблица 3

**Владение языками коренным населением  
Арктической зоны Российской Федерации\***

Название народа	Указали владение языками, человек	В том числе указали владение следующими языками (количество ответов в % к числу респондентов)				
		русский	языки, соответствующие национальности	якутский	английский	прочие языки
Вепсы	101	100	17,1	0,0	6,5	11,9
Долганы	1157	96,4	11,7	23,7	0,9	4,5
Ительмены	9	100	0,0	0,0	0,0	0,0
Кереки	1	100	0,0	0,0	0,0	0,0
Кеты	783	100	19,9	0,1	0,5	0,9
Коряки	69	100	5,8	0,0	1,4	0,0
Манси	169	100	18,4	0,0	2,3	3,6
Нганасаны	768	99,9	11,4	0,1	1,1	1,3
Ненцы	40 599	95,1	42,8	0,0	0,8	5,1
Саамы	1604	99,9	17,4	0,0	4,2	4,6
Селькупы	2327	99,4	38,4	0,0	0,7	1,1
Ханты	9505	98,3	56,5	0,0	1,1	2,0

Таблица 3 (Продолжение)

Название народа	Указали владение языками, человек	В том числе указали владение следующими языками (количество ответов в % к числу респондентов)				
		русский	языки, соответствующие национальности	якутский	английский	прочие языки
Чуванцы	897	100	6,2	0,0	2,9	1,6
Чукчи	12 735	99,9	29,4	0,5	1,4	0,2
Эвенки	3544	92,7	11,4	67,0	2,3	5,5
Эвены	4381	92,3	21,7	70,3	2,2	2,8
Энцы	215	97,7	16,1	0,9	0,5	1,9
Эскимосы	1528	99,9	28,5	0,0	3,3	0,1
Юкагиры	630	97,4	19,9	43,0	3,5	2,2
<b>ВСЕГО</b>	<b>81 183</b>	<b>96,3</b>	<b>37,0</b>	<b>7,5</b>	<b>1,2</b>	<b>3,5</b>

\* Рассчитано по данным Всероссийской переписи населения 2010 г.

Видно, что только 37 % участвовавших в переписи указали владение языком своей этнической группы, а 96 % — русским языком. Наши полевые материалы показывают, что в наиболее полной мере сохраняют свои позиции основного средства общения хантыйский, ненецкий, селькупский, чукотский и эскимосский языки. На ненецком языке могут разговаривать более 85 % представителей этого народа [Север и северяне 2012, с. 82, 83]. В целом сохраняется языковая ситуация, описанная лингвистами в 1990-е гг. для наиболее крупных северных народов: типичным для нее было и остается довольно устойчивое владение двумя языками, например ненецким и русским, чукотским и русским [Вахтин 2001а, с. 162]. Однако сегодня для подавляющего большинства представителей коренных народов Арктической зоны Российской Федерации русский язык — основной язык знания и общения.

Общая ситуация такова, что практически все арктические аборигены России владеют русским языком и почти 30 % назвали его родным (табл. 4).

Таблица 4

**Родные языки коренных народов Арктической зоны  
Российской Федерации\***

Название народа	Русский	Языки, соответствующие национальности	Другие языки
Вепсы	87,0	12,2	0,8
Долганы	15,0	61,4	23,5
Ительмены	100	0,0	0,0
Кереки	100	0,0	0,0
Кеты	76,6	23,0	0,4
Коряки	78,3	18,8	2,9
Манси	81,5	17,9	0,6
Нганасаны	27,8	69,5	2,7
Ненцы	21,8	75,8	2,4
Саамы	82,0	17,5	0,5
Селькупы	39,5	56,0	4,5
Ханты	36,5	62,1	1,4
Чуванцы	92,9	6,5	0,7
Чукчи	50,3	49,0	0,8
Эвенки	20,0	12,4	67,6
Эвены	16,3	23,0	60,8
Энцы	48,9	44,8	6,3
Эскимосы	55,9	43,4	0,8
Юкагиры	48,6	22,7	28,7
<b>ВСЕГО</b>	<b>27,5</b>	<b>47,8</b>	<b>24,7</b>

\* В процентах от числа указавших родной язык при Всероссийской переписи населения 2010 г.

Однако если считать родным именно основной язык знания и общения, а не просто язык, совпадающий с национальностью, независимо от владения им, тогда реальная доля представителей коренных народов арктического Севера, для которых родным является русский язык, будет

заметно больше. Что касается собственно аборигенных языков, то ситуация крайне неоднородная: сравнительно крупные народы, например ханты, чукчи и ненцы, обладающие к тому же титульной этнотерриториальной автономией и проживающие в местах сравнительно компактного расселения, сохраняют языки своих национальностей в достаточно высокой степени, включая преподавание на этих языках в начальной школе. Не менее многочисленные эвенки, но разбросанные по огромным территориям (около половины их проживает в Китае) и имеющие различные диалектные группы, сохранили эвенкийский язык заметно хуже. Большой вклад в сохранение языков арктических народов вносят социолингвисты, работники просвещения и образования. Они изучают исчезающие языки, фиксируют и публикуют словарный запас, фольклорные тексты, готовят учебные пособия, радио- и телепередачи.

Необходимо понимание так называемого языкового перехода, то есть перехода на двуязычие или полностью на русский язык, как результата прежде всего индивидуального выбора и одной из стратегий модернизации этой части российского населения. Здесь важен не столько сам факт обязательного сохранения миноритарных языков в их полном функционировании, сколько сохранение этнической идентичности и предотвращение ассимиляции в пользу других. По нашим данным, процесса ассимиляции в заметных масштабах в российской Арктике не происходит.

Значительная часть культурного наследия народов российской Арктики жива и сейчас, что особенно проявляется в приемах хозяйственной деятельности, художественных ремеслах, народной памяти, духовной культуре, фольклоре. Это помогает сохраняться этническому самосознанию народа, даже если утрачено знание его родного языка. Отдельные элементы аборигенных культур стали символами, знаками, характерными для того или иного народа (ненец на оленьей упряжке с хореом в руках, чукча с арканом, эвенк верхом на олене, хант в долбленной лодке и т. п.).

*Социально-экономическое положение.* Влияние промышленного развития на коренные малочисленные народы Севера сегодня неоднозначно. Несмотря на то что часть средств промышленных компаний идет на поддержку этих народов, уровень жизни значительной части аборигенов ниже среднего российского. Уровень безработицы здесь в 1,5–2 раза превышает средний по стране, что отмечалось в «Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2009). Наиболее острыми остаются проблемы занятости и обеспечения жильем.

К сожалению, промышленное освоение Арктики подчас разрушительно влияет на природную среду и на сообщества коренных жителей.

Ситуация осложняется тем, что промышленная деятельность началась до того, как были приняты соответствующие правовые нормы, защищающие интересы коренных народов. В России не достигнут необходимый паритет в отношении аборигенов с промышленными компаниями с точки зрения двустороннего учета интересов, взаимовыгодного развития и нейтрализации рисков. Наши и другие исследования указывают на необходимость выработки особых государственных требований к деятельности компаний — требований, учитывающих ранимость арктической природы и особые права групп населения, занимающегося традиционным природопользованием.

Современный правовой и социокультурный статус коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока регулируется Конституцией Российской Федерации и большим количеством нормативных актов. Прежде всего это федеральные законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [ФЗ 1999], «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [ФЗ 2000], «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [ФЗ 2001].

Определенные права и льготы, предоставляемые коренным малочисленным народам Севера, служат цели их социальной адаптации к условиям рыночной экономики, а также сохранения групповой целостности. Именно государственные гарантии и льготы — социальные преференции и квоты на использование ресурсов — зачастую становятся основным аргументом выбора выходцами из смешанных семей этнической принадлежности в пользу аборигенной. Это, кстати, один из источников пополнения данной категории населения.

Следует сказать об этнопсихологических, символических особенностях природопользования в зоне Арктики ее коренными насельниками. Они определяются их традиционными представлениями о земле, и отсюда вытекают многие противоречия относительно подходов к промышленному освоению. Заметим, что аборигенное население социально неоднородно, лишь часть его стремится сохранить земли для ведения традиционного хозяйства и развития своей культуры. Но именно с этой группой связываются в общественном сознании надежды на сохранение уникальной северной природы и культуры. Именно у аборигенов, ведущих традиционное хозяйство, происходят конфликты с промышленными компаниями. Однако многие авторитетные исследования арктических сообществ показывают, что освоение Арктики во все времена строилось скорее на партнерстве,



чем на вражде, причем морские и тундровые кочевники играли в этом существенную роль. А северная многокультурность исторически была основана на динамическом взаимодействии культур и предполагает высокий потенциал движения [Головнев 2009].

В представлениях о земле отражаются правовые идеалы коренных народов Севера, которые характеризуются соблюдением меры в использовании ресурсов, необходимостью следить за землей и осознанием «права земли» как действенного нормативного регулятора в отношениях между людьми. Для природопользования аборигенов характерно также представление о проницаемости границ, мобильности людей и вместе с тем ограниченности освоенного пространства. Такими границами арела, получившего в законодательстве название «исконная среда обитания», являются природные и хозяйственно-культурные черты культурного ландшафта. В современных условиях у коренных народов сочетаются представления о себе как «части Севера» и о необходимости сосуществования с приезжими. Для создания справедливой системы взаимодействия промышленным компаниям следует проявлять больше доверия к коренным народам, включать нормы традиционного природопользования в правовую систему страны. Важным представляется создание своего рода «переговорной площадки», где государство (правовая система), промышленные компании (корпоративное право) и аборигены (обычное право) получили бы не только право голоса, но и систему принципов и механизмов, которые обеспечат их взаимодействие [Новикова 2014].

В рамках обычного права отношениям по поводу землепользования присущ общественный характер. Здесь имеются в виду коллективные и индивидуальные права, разделение общественного статуса освоенных территорий и имущественных интересов, неотчуждаемость землепользования, когда земля и водные угодья могут передаваться по наследству или внутри группы, но не продаваться. Отчуждение земли для целей, отличных от традиционного природопользования, коренными жителями Севера воспринимается отрицательно, особенно если речь идет о разрушении оленьих пастбищ. Сегодня угрозу пастбищам представляет не только антропогенное воздействие, связанное с деятельностью нефтегазовых предприятий, но и изменение климата. В этих вопросах важно учитывать мнение коренных народов, сочетая научные и традиционные представления с целью партнерства в «производстве» знаний, а также для совместного управления Арктическим регионом.

Ассоциация «Оленеводы мира» инициировала специальный проект «EALAT» — «Оленеводство в условиях изменяющегося климата», большая часть которого осуществлялась в России. Проводятся и другие

исследования, но их результаты плохо координируются и мало используются на практике. Председатель правления Ассоциации «Оленеводы мира» М. А. Погодаев подчеркивает: «Хотя оленеводы в принципе не против экономического развития и понимают его необходимость и неотвратимость, растет их озабоченность в связи с растущими потребностями общества и необходимостью обеспечения сбалансированного развития такой деятельности во взаимосвязи с интересами традиционных форм хозяйственной деятельности народов Арктики и сохранения биоразнообразия» [Погодаев 2013, с. 278]. Одним из путей трансляции традиционных знаний может стать этнологическая экспертиза. Наш опыт работы в рамках ООО «Этноконсалтинг» на Сахалине и на Ямале показал полезность научной экспертизы этнологами и антропологами.

Для многих аборигенов российской Арктики важным моментом природопользования стало представление о священных местах [Значение охраны священных мест Арктики 2004]. Они могут быть естественными резерватами или местами совершения обрядов и общения с богами и духами. Особенно важными считаются священные места — некие заветные «точки», которые связывают части жизненного пространства. Согласно обычному праву народов Севера, они священны именно потому, что люди постоянно (иногда мысленно) совершают определенные действия в отношении таких мест для обеспечения благополучия своих семей и неразрывности культурного пространства. Специалистам известно, что такие особо чтимые места могут быть выявлены только этнографическими методами, к тому же люди часто не хотят привлекать к ним внимание посторонних, опасаясь негативных последствий. Эти и другие элементы нематериального культурного наследия северных аборигенов нуждаются в правовой защите.

Статус священных мест не определен в федеральном законодательстве, а требуемая историко-культурная экспертиза ограничивается археологическими исследованиями, необходимо ее усилить этнологическим мониторингом в сотрудничестве с коренными народами. При этом священные места — часть территории традиционного природопользования, и в этом качестве их правовой статус определен и защищен на федеральном уровне. Согласно статьям 10 и 16 Закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [ФЗ 2001] объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений, места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность, выделяют в границах территорий традиционного природопользования и они подлежат охране.

Здесь можно говорить о пробеле в законодательстве, так как в указанном законе священные места не названы, хотя они подразумеваются. Главное, пока не создано ни одной территории традиционного природопользования федерального значения, а в рамках таких региональных территорий охранный режим часто подвергается корректировке со стороны промышленных компаний и органов власти.

При проведении этнологических экспертиз в Ямало-Ненецком автономном округе мы сталкивались с ситуациями, когда заявлений аборигенов бывало недостаточно для защиты их прав на свою культуру, почитание священных мест [Василькова и др. 2011; Головнёв и др. 2014]. В таких случаях необходима работа антропологов, включающая проведение исследования, составление экспертного заключения и привлечение общественного мнения к этим вопросам. Однако процесс проведения этнологической экспертизы не урегулирован юридически.

Наиболее острые противоречия возникают в связи с представлениями промышленников о «ничейной» земле. Нередко можно слышать, что компания оформила лицензию на территорию, по которой, как оказалось, кочуют оленеводы. Промышленники часто не знают и не учитывают особенностей кочевого образа жизни, а российские законы не требуют от них проведения экспертизы. Только обязательная этнологическая экспертиза сможет определить потенциальные угрозы промышленного освоения той или иной территории.

Наибольшее неприятие со стороны общин коренных народов вызывает нерациональное использование ресурсов, а также бытовое загрязнение леса и тундры, огромное количество отходов — промышленных и бытовых, которые становятся причиной гибели оленей. Это вызывает глубокий стресс у коренных жителей тундры, которые в таких условиях и сами иногда забывают правила поведения, нарушают их. Бывает и так, что поведение «образованных» нефтяников и газовиков становится образцом для аборигенов.

Что касается перспектив развития, то, по мнению исследователей и самих коренных народов, государственная политика должна строиться не на разовой помощи, а на системе мер государственного протекционизма и активного сотрудничества с коренными народами. Ни компенсации, ни дотации, ни спонсорская помощь не могут решить проблему устойчивого развития коренного населения. Разрабатываемые меры и программы должны быть нацелены на создание условий для самостоятельного развития традиционных отраслей хозяйствования и культуры коренного населения Арктической зоны Российской Федерации. Для значительной

его части осознание своей самобытности, связи с родной землей и своим народом сопряжено с сохранением традиционной культуры.

В то же время есть понимание того, что в современных условиях аборигенам важно установить более плотный диалог с органами власти и промышленными компаниями. Сегодня актуальна концепция культурно-ориентированной модернизации и многовариантного саморазвития коренных малочисленных народов Севера, предполагающая не просто «этническое выживание», но обеспечение условий устойчивого развития северян при сочетании разных типов хозяйственной деятельности, включая освоение современных профессий, утверждение механизмов самоорганизации и помощь государства [Современное положение и перспективы развития малочисленных народов 2004].

Культура коренных малочисленных народов Севера является стратегическим ресурсом развития российской экономики, основанной на знаниях, инновациях, творчестве. Отметим, что «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года» предусматривает более активное использование опыта коренных малочисленных народов в практике хозяйственной деятельности, муниципального и государственного управления. Важно, чтобы интеграция этнической культуры и развитие этнотуризма, разработка оригинальных торговых марок, градостроительства (архитектурный дизайн городов Арктики) обеспечили поддержку традиционного знания народов Севера.

Для долгосрочных целей развития российской Арктики необходимо установление партнерских отношений между всеми участниками природопользования и хозяйственной деятельности. Нужен также контроль государства, но не менее важна и активность самих северных аборигенов. За последние два десятилетия они обрели авторитетные организации, имеют сильных лидеров, обеспечили представительство в органах власти разного уровня, достигли успехов в области культуры, в развитии ремесел и художественного промысла. Однако пока «большая экономика» проходит мимо аборигенов, они до сих пор лишены права участия в ней, нет и по-настоящему прибыльного местного бизнеса. Зато сохраняются извечные проблемы, связанные с обеспечением здоровья населения, обучением и занятостью молодежи, достойной поддержкой со стороны добывающих частных компаний, возмещением нанесенного и потенциального ущерба. Все эти вопросы нужно решать безотлагательно, чтобы не накапливать социально-культурные риски в развитии Арктики, в системе национальной безопасности в целом.

В начале промышленного освоения у коренного населения Севера сложился образ геологов, газовиков и нефтяников как «романтиков с гитарой, поющих песни у костра». Тогда мало кто из аборигенов представлял, что будет с землей, лесом в результате этих «песен». С 1990-х гг. в стране складывается общественное движение коренных малочисленных народов Севера, начинается подготовка специального законодательства, защищающего их права в соответствии с Конституцией Российской Федерации 1993 г. В значительной степени процесс законотворчества на федеральном уровне опирался на потенциал регионов, во многих из которых эта работа была даже более конструктивной, чем в центре. Сегодня мы видим, что правовая защита аборигенных народов нуждается не только в законах, но и в новых инструментах, механизмах. За эти годы заметно изменилась и позиция промышленных компаний, некоторые из которых провозглашают желание работать на уровне мировых стандартов. В рамках ООН такие стандарты сформулированы в Глобальном договоре [Глобальный договор 2000] и Руководящих принципах предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок ООН в отношении «защиты, соблюдения и средств правовой защиты» [Руководящие принципы 2011].

Роль Арктики в мировой политике определяется в первую очередь восприятием региона как кладовой природных ресурсов. Причем в Российской Федерации, которая производит около двух третей всех богатств, создаваемых в циркумполярной Арктике, особенно ярко проявляются общие тенденции: формальная экономика базируется на крупномасштабной эксплуатации природных ресурсов, переработка играет относительно малую роль, часто преимущества, получаемые в ходе промышленного освоения, используются за пределами Арктики. В Докладе о развитии человека в Арктике, подготовленном по инициативе министров иностранных дел в рамках деятельности Арктического совета в начале 1990-х гг., дан анализ экономического положения в Арктике в самом общем виде [Arctic

Human Development Report 2004; Доклад о развитии человека в Арктике 2007]. В нем намечены общие тенденции и проблемы, в частности «необходимость углубления взаимосвязи между экономическим и социальным развитием в Арктике, а не следование принципу: что хорошо для компаний, хорошо и для общества» [Доклад о развитии человека в Арктике 2007, с. 82].

В отечественной этнографической литературе основное внимание долгое время уделялось проблемам арктических открытий и экзотическому образу жизни насельников северных широт или высказыванию рекомендаций в адрес органов государственной власти. Задача же изучения динамики процессов взаимодействия коренных народов и промышленных компаний, изменений аборигенного сообщества, складывания новой политики государства и бизнес-сообщества оставалась маргинальной для социально-культурной антропологии. Вместе с тем для большинства регионов Арктики со второй половины XX века промышленное освоение, деятельность промышленных компаний стали социальным полем существования коренных народов, развития их культуры и самосознания.

В последнее время в России особое внимание стало придаваться научно-техническому освоению Арктики и возникающим в связи с этим экологическим проблемам. Для научно-технического изучения Арктики приоритетным регионом является Ямало-Ненецкий автономный округ [Канторович 2014, с. 31–39], который достаточно хорошо изучен и антропологически. Сегодня представляет интерес исследование также и других арктических регионов с целью выявить закономерности в положении коренных народов и определить стратегии их дальнейшего развития.

## **Арктическая политика в отношении коренных народов Севера**

Исторически районы Арктики были населены народами, система жизнеобеспечения которых строилась на комплексном и неистощительном использовании природных ресурсов. В XX веке промышленное освоение этого региона привело к скачкообразному росту населения и широко-масштабной нагрузке на ресурсы. В 1996 г. министры арктических стран приняли Инувикскую декларацию о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике, где признали «важность арктических регионов для каждой арктической страны, для коренных народов и других

жителей Арктики, а также для всего мира» [Инувикская декларация 1996]. Это обстоятельство накладывает особые обязательства на арктические страны, необходимость выработки ими специальной политики. Развитие Арктики может рассматриваться не только как стратегический ресурс, но и как геополитическая ответственность России. Арктическая политика должна включать обеспечение экологической безопасности региона и эффективные гарантии социально-экономического и культурного развития местного и коренного населения.

Определение концептуальных подходов и стратегических задач государственной политики в отношении народов Арктики, их социально-культурной адаптации к процессам глобализации и промышленному освоению строится на анализе международных стандартов, норм международного права, российского и регионального законодательства, а также принятых в последнее время важнейших документов, определяющих государственную национальную политику и стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации. В данной работе отношения коренных народов и промышленных компаний рассматриваются как процесс активного взаимодействия, вызывающий различные последствия и несущий в себе взаимные риски. Сегодня в этот процесс все более активно включаются общественные организации коренных народов и их активисты.

Политика промышленных компаний в последние годы также постепенно меняется, приходит осознание того, что они не являются первооткрывателями северных и арктических территорий, что их деятельность должна включаться не только в правовое поле, в первую очередь экологическое, но и соответствовать моральным нормам. А так как промышленное освоение Арктики началось до принятия современных природоохранных и социально ориентированных правовых норм, компании должны применять компенсаторные меры и активно сотрудничать с местным и коренным населением в районах своей деятельности. Руководство многих промышленных компаний осознает свою ответственность и принимает документы и регламенты, определяющие принципы деятельности и правила поведения сотрудников, особенно в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов. Органы государственной власти могут создавать для этого необходимые правовые, социально-экономические гарантии, а также благоприятный климат через средства массовой информации и систему образования. Для Арктики особенно велика роль государственной политики, закрепленной в ряде документов.

## Международное право и государственная политика России

Современный период государственной политики имеет принципиальное отличие от предшествующего. В Конституции 1993 г. Российская Федерация провозгласила гарантии защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни, прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Особой компетенцией органов государственной власти была признана «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (ст. 72). В развитие этих положений были приняты три федеральных закона, определяющие правовое положение аборигенных народов: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [ФЗ 1999], «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [ФЗ 2000], «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [ФЗ 2001]. Появились статьи, касающиеся коренных народов, в других законах.

С этого момента можно сказать, что *аборигенные народы из объекта политики превратились в ее субъект*. Они получили право контроля над своей судьбой. Это обстоятельство не могло не повлиять и на исследовательскую этику, и на политику и этику промышленных компаний, работающих в местах традиционного проживания коренных народов.

Принятие Конституции 1993 г. для Российской Федерации означало стремление учитывать в своем законодательстве те принципиальные подходы к защите прав коренных малочисленных народов, которые выработаны международным сообществом, при условии, что они не вступают в противоречие с положениями Конституции [Комментарий 2009, с. 551].

Необходимость обращения к международно-правовому статусу коренных народов при рассмотрении вопросов взаимодействия этих народов и промышленных компаний диктуется рядом обстоятельств. Само промышленное освоение в современном мире носит международный характер, в Арктике работают международные компании или национальные, но тесно связанные с международным бизнесом, международными обязательствами Российской Федерации. Коренные народы составляют часть мирового сообщества, подобные народы выделяются в разных странах, они определяются как имеющие специальные права ввиду их особого исторического и культурного развития.



Международное право исходит из того, что права коренных народов связаны с обеспечением им доступа к определенным территориям, которые как сами по себе, так и находящиеся на них ресурсы составляют основу жизнеобеспечения: «Ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования» [Международный пакт о гражданских и политических правах 1966, ст. 1].

В 2007 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Декларацию о правах коренных народов, в ней сформулированы положения, характеризующие общие нормы для национальных государств, в которых проживают коренные народы. В Декларации о правах коренных народов определяются их права на сохранение и развитие своей самобытной культуры, обязанности государств вырабатывать и применять механизмы, способствующие сохранению и развитию культур коренных народов. Наиболее важным и ценным в этом международном документе является провозглашение принципа свободного, предварительного и осознанного и согласия при принятии решений, затрагивающих их интересы. Согласно статье 19 Декларации «государства добросовестно консультируются и сотрудничают с соответствующими коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их свободным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затрагивать» [Декларация 2007].

В юридической литературе обосновывают положение о том, что на эти народы распространяется трехуровневое международно-правовое регулирование: общие нормы, относящиеся ко всем народам; нормы, на которые ориентируются в мире применительно к национальным меньшинствам; нормы, учитывающие специфику жизнедеятельности коренных народов [Кряжков 2010, с. 109]. Внимание к международным нормам, декларациям и другим документам, в том числе выработанным финансовыми кругами и бизнес-сообществом, определяет важнейшее направление политики государства. Можно согласиться с мнением В. А. Кряжкова о том, что такие нормы отражают ожидания коренных народов. «При этом ничто не препятствует использованию таких норм судами (как, например, имеет место в практике Конституционного суда Российской Федерации, который в своих решениях опирается не только на юридически обязательные международно-правовые акты), органами публичной власти и промышленниками. Во всяком случае, очевидно, что декларации, резолюции и иные подобные международные документы нацелены на усовершенствование общественных отношений; чем чаще они применяются (и это должно поощряться), тем быстрее нормы, заключенные в данных

документах, обретут статус международно-правового обычая и общеобязательность» [Кряжков 2014, с. 29].

В российской правовой системе приоритетное значение имеет Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», в котором определены основные права этих народов на защиту их исконной среды обитания и традиционного образа жизни. Отметим в первую очередь их следующие коллективные права: участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов; получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами. Последнее право предоставляется также лицам, принадлежащим к этим народам (ст. 8). Также специальной статьей закона определены права лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, на сохранение и развитие их самобытной культуры. Вместе с тем нужно отметить, что современное федеральное законодательство исходит из определения коренных малочисленных народов как ведущих традиционный образ жизни. Вопросам же их адаптации к современным условиям, связанным с урбанизацией, промышленным освоением северных территорий, миграционными процессами и в целом с модернизационными процессами, в законодательстве уделяется мало внимания, что вызывает необходимость принятия программ и других документов на региональном уровне.

Современный актуальный подход демонстрирует Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации, принятая в 2012 г. В этом документе содержится ряд положений, непосредственно касающихся коренных малочисленных народов. Основными вопросами государственной национальной политики, требующими особого внимания государственных и муниципальных органов, названы четыре, среди

которых — обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств. Один из принципов национальной политики — обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Наряду с другими задачами национальной политики по совершенствованию государственного управления названы следующие:

- создание условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы;
- содействие развитию народных промыслов и ремесел в целях увеличения занятости населения, в том числе на селе, в горных и других отдаленных районах, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;
- повышение уровня адаптированности традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов к современным экономическим условиям с учетом обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;
- развитие этнографического и культурно-познавательного туризма, оздоровительных и рекреационных зон, расширение государственной поддержки национальных видов спорта, проведение Спартакиады народов России;
- совершенствование системы подготовки национальных кадров в сфере культуры;
- разработка дополнительных мер государственной поддержки научных исследований, научно-популярных публикаций, создание произведений литературы, искусства, кино и телевидения, интернет-продукции, освещающих значимые исторические события, пропагандирующих общие достижения народов России;
- введение в программы общеобразовательных учреждений образовательных курсов, включающих в себя сведения о культурных ценностях и национальных традициях народов России;
- использование в системе образования двуязычия и многоязычия как эффективного пути сохранения и развития этнокультурного и языкового многообразия российского общества;
- развитие этнокультурной инфраструктуры, в том числе домов дружбы, центров национальной культуры, иных государственных и муниципальных учреждений, деятельность которых направлена

на решение задач государственной национальной политики Российской Федерации.

Таким образом, в отношении коренных малочисленных народов на федеральном уровне ставятся двуединые задачи:

- сохранение их культуры, образа жизни и адаптации их традиционной деятельности к современным экономическим условиям;
- сохранение и развитие этнических языков и последовательного использования двуязычия и многоязычия, а также создание условий для пропаганды и развития культурных достижений этих народов.

Среди всех коренных малочисленных народов особое место принадлежит арктическим народам, которые проживают в экстремальных природных условиях. Принятие Стратегии государственной национальной политики предполагает дальнейшее развитие правовой системы государства. Для коренных народов особенно острым является вопрос об их действительном контроле над использованием ресурсов, которые составляют основу их жизнеобеспечения. Эта политическая и правовая комплексная проблема требует и перестройки общественного мнения, и изменения научной антропологической парадигмы. Важно от формального провозглашения равенства всех народов перейти к предоставлению им права на осознанное, предварительное и полное согласие на принятие решения по вопросам, затрагивающим их законные интересы. А это означает для должностных лиц отход от представлений об ущербности коренных народов, а для исследователей — от сохраняющегося сегодня деления на работы, посвященные изучению «традиционного образа жизни» и изучению «современного положения коренных народов». К тому же, как ни забавно это звучит, все труды строятся на современных полевых исследованиях. Можно по-разному относиться к оценкам таких научных подходов, но очевидна их губительность для создания научной базы, ориентированной на принятие управленческих и судебных решений. И эта проблема также носит международный характер [Дусе, Гласкин 2009]. Причем приходится признать, что если в Австралии судебные процессы о земельных исках вызвали широкую научную дискуссию, в России такие проблемы обсуждаются в большей степени внутри аборигенного сообщества и среди незначительной части исследователей. История показывает, что часто и судьи, и антропологи строят свои доводы на ставших или считающихся устоявшимися моделях, не учитывая, соответствуют ли они локальным практикам и представлениям аборигенов. В России, когда основным источником права является закон, особенно важно, чтобы принятие решений строилось на актуальной этнологической экспертизе.

## *Знания коренных народов Арктики и вопросы промышленного освоения*

В настоящее время всё более актуальной становится выработка национальных нормативных документов, которые позволят сделать международные документы более действенными в Российской Федерации. Так, еще в 1992 г. принята Конвенция о биологическом разнообразии (ратифицирована Россией в 1995 г.), в которой указывается, что государства обеспечивают уважение, сохранение и поддержание знаний, нововведений и практики, имеющих отношение к сохранению биоразнообразия и устойчивому использованию его компонентов [Конвенция о биологическом разнообразии 1992].

Мировое сообщество признало важность этих знаний для устойчивого развития. В документах Конференции ООН по окружающей среде и развитию говорится: «Коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды с учетом их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития» [Рио-де-Жанейрская декларация 1992].

Результатом работы конференции по этой конвенции стали «Добровольные руководящие принципы Агуэй-гу проведения оценок культурных, экологических и социальных последствий предлагаемой реализации проектов в местах расположения святынь, а также на землях и в акваториях, занимаемых или используемых местными и коренными общинами». Этот документ допускает возможность объединения оценок культурных, экологических и социальных последствий в единый процесс. Оценка культурных последствий предполагает: «...возможное воздействие на непрерывное обычное использование биологических ресурсов; возможное воздействие на уважение, сохранение, охрану и поддержание традиционных знаний, нововведений и практики; возможные последствия на расположения святынь и связанные с ними ритуалы и обряды; уважение потребности в единении для целей, связанных с культурой; возможное воздействие на осуществление обычного права» [Добровольные руководящие принципы Агуэй-гу 2004].

Для гармоничного развития Арктики в условиях промышленного освоения должны учитываться традиционные знания коренных народов. В научной литературе довольно большое значение придается экологическим

знаниям коренных народов при ведении традиционного природопользования. На этом фоне защита нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Севера требует особого внимания, так как это наследие подвергается деформации в современных условиях, недостаточно изучено исследователями, а для многих современных жителей Севера вообще представляется довольно странным явлением.

Вместе с тем интенсивное промышленное освоение мест проживания коренных малочисленных народов вызывает необходимость выработки действенных механизмов защиты поликультурного пространства. Ключевым понятием в определении культурного наследия коренных народов является представление о священных землях. В этнографической литературе этот вопрос освещен достаточно подробно [Балалаева, Уигет 1998, с. 13–14; Балалаева 1999, с. 139–156; Значение охраны священных мест Арктики 2004; Соколова 2009, с. 594–607; Новикова 2014, с. 120–129 и др.]. Для создания адекватной правовой защиты столь особенных исторически и культурно феноменов необходимо проведение широких междисциплинарных антрополого-юридических исследований со вниманием к традиционным правовым знаниям коренных народов, выявлению их правового потенциала. Для священных мест в условиях промышленного освоения такая работа потребует более активного сотрудничества с аборигенами Арктики. Недостаток же в этой сфере актуальных научных исследований, возможно, является одной из причин низкого уровня обеспеченности правового регулирования вопросов защиты священных мест. На федеральном уровне такие места могут рассматриваться как часть территорий традиционного природопользования, но из-за фактического неприменения этого закона данная норма не играет существенной роли. Особенности развития в Арктике привели к тому, что на региональном уровне соответствующие законы были приняты в Республике Саха (Якутия) и ЯНАО.

Так, в Конституции Республики Саха (Якутия) гарантируется защита от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида, а также от посягательства на этническую самобытность, исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры коренных народов Республики Саха и коренных малочисленных народов Севера (ст. 42). В 2006 г. в ЯНАО принят Закон «Об объектах культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа». В нем выделены особенности и важнейшие черты традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера. Закон «Об объектах культурного наследия» должен будет сыграть решающую роль в сохранении культуры ненцев,

в частности при проведении гарантированной законодательством историко-культурной экспертизы. Некоторые статьи закона специально посвящены коренным малочисленным народам Севера. Так, статья 8 закона определяет «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера:

- 1) семейные, родовые и национальные священные, культовые места коренных малочисленных народов Севера в автономном округе (далее — священные места коренных малочисленных народов Севера);
- 2) семейные и родовые места захоронений коренных малочисленных народов Севера в автономном округе (далее — места захоронений коренных малочисленных народов Севера);
- 3) семейные, родовые и национальные памятные места;
- 4) места бытования народных промыслов;
- 5) иные объекты, представляющие исключительную ценность для коренных малочисленных народов Севера».

Закон также определяет права этих народов на охрану священных мест, в том числе и в соответствии с их обычаями.

Важную роль для сохранения и развития культуры коренных народов играет Конвенция об охране нематериального культурного наследия 2003 г., в которой отмечается проявление «нематериального культурного наследия» в следующих сферах, безусловно, актуальных для коренных малочисленных народов:

- a) *устные традиции и формы выражения, включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия;*
- b) *исполнительские искусства;*
- c) *обычаи, обряды, празднества;*
- d) *знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной;*
- e) *знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами»* [Конвенция об охране нематериального культурного наследия 2003].

Сохранение нематериального культурного наследия коренных малочисленных народов Арктики предполагает большую работу по выявлению, изучению и организации государственной защиты таких объектов с учетом их обычаев и традиций. Очевидно, что для народов, практикующих традиционные религиозные представления, традиционные праздники и ритуалы, сохраняющих существенную роль фольклора в повседневной жизни, а также знания и навыки, определяющие современное природопользование, понятие нематериального культурного наследия носит не только академический, но и прикладной характер. В условиях активного

промышленного освоения Севера эта проблема приобретает особую значимость. Необходимо учитывать, что в современных условиях вопросы защиты культурного наследия коренных народов напрямую зависят от защиты их исконной среды обитания и возможностей контроля над территориями их проживания и хозяйственной деятельности.

В современных условиях остроту проблеме взаимодействия коренных народов и промышленных компаний придает изменение климата. Не случайно, наряду с академическими учреждениями этой проблемой активно занимаются и организации коренных народов, например Ассоциация «Оленоводы Мира». В выполняемых ими проектах подчеркивается роль традиционных знаний коренных народов с целью формирования долгосрочных прогнозов, стратегий адаптации и устойчивости местных оленеводческих сообществ. Оленоводы предлагают разработать «арктические» этические нормы, договоры и принципы, которые должны применяться в процессе промышленного освоения. И наконец, особую проблему составляет укрепление экономических основ отрасли, исторически строящейся на семейных формах организации труда [Погодаев 2013, с. 284–286].

## **Стратегии развития Арктики России и Канады**

В 2013 г. разработан подробный документ в развитие Основ арктической политики — «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года». Стратегия развития Арктики направлена на реализацию суверенитета и национальных интересов Российской Федерации в регионе. В документе определены риски развития хозяйственной деятельности и проживания людей в Арктике, вытекающие из экстремальных природных условий и высокого уровня накопленного экологического ущерба, технических, экономических, транспортных сложностей освоения природных ресурсов. Наряду с приоритетными направлениями государственной политики по хозяйственному освоению Арктики Российская Федерация подтверждает свои гуманитарные интересы по улучшению жизни проживающего и работающего в Арктике населения, включая коренные малочисленные народы: совершенствование системы образования и здравоохранения, сбалансированность рынка труда и обеспечение занятости населения на основе переобучения трудоспособных безработных граждан, государственная поддержка различных форм самозанятости населения и предпринимательства, особенно в монопрофильных городах



и поселках Арктической зоны Российской Федерации и среди коренных малочисленных народов.

В Стратегии развития Арктики значительное внимание уделено: обеспечению этнокультурного развития коренных малочисленных народов, защите их исконной среды обитания и традиционного образа жизни; обеспечению рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; разработке комплекса мер по развитию традиционных отраслей хозяйствования, обеспечивающих укрепление занятости и самозанятости коренных малочисленных народов на основе мобилизации внутренних ресурсов домашних хозяйств и общин, их активной поддержке со стороны государства, коммерческих и некоммерческих организаций, включая использование системы государственных закупок продукции традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов [См.: Стратегия развития Арктической зоны 2013].

Таким образом, совершенствование государственным управлением Арктики предусматривает повышение качества жизни коренных малочисленных народов одновременно с решением хозяйственных задач и развитием ресурсной базы. Повышение качества жизни коренного населения предполагает совершенствование систем здравоохранения, образования, инфраструктуры, внедрение современных информационно-телекоммуникационных технологий и систем связи (в том числе подвижных), создание условий для расширения рынка труда. Механизмами претворения в жизнь поставленных в документе задач являются государственные программы.

Задачи в отношении коренных малочисленных народов выделены в перечень конкретных мер: сохранение традиционного образа жизни и обеспечение этнокультурного развития коренного населения Арктики будет осуществляться на основе утвержденной Правительством Российской Федерации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [Концепция устойчивого развития 2009]. Будут реализованы меры по совершенствованию нормативно-правового регулирования порядка традиционного рыболовства, создания и функционирования общин коренных малочисленных народов, использования и охраны земель в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. При определении уровня социально-экономического развития и состояния национальной безопасности Арктической зоны Российской Федерации предлагаются макроэкономические показатели, в том числе

увеличение ожидаемой продолжительности жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих на территории Арктической зоны. Контроль выполнения стратегических задач возлагается на правительство и специальный созданный им орган, осуществляющий мониторинг в Арктике и подготовку ежегодного доклада. Столь подробное цитирование документа вызвано его новизной и слабой представленностью в научных исследованиях. Вместе с тем документы, получившие название «стратегий», нуждаются в более внимательном отношении и политиков, и ученых и могут служить определенными ориентирами, эталонами, с которыми должны сравниваться как принимаемые впоследствии законы, так и конкретные управленческие меры, тем более что в этом документе отмечается преемственность с принятой Правительством Российской Федерации Концепцией устойчивого развития. Важно только, чтобы выполнение было более эффективным и поставленные задачи подкреплялись принятием правовых документов, а также конкретными управленческими решениями.

Для сравнения рассмотрим стратегию арктической политики Канады как близкой России по многим параметрам страны Арктического региона. Документ «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» принят в 2009 г. Для обеспечения социально-экономического развития канадского Севера предполагаются ежегодные дотации в размере 2,5 млрд долл. на развитие системы образования, здравоохранения и социального обслуживания. Главными источниками благосостояния будут разработки нефтегазовых месторождений в долине реки Макензи и добыча алмазов. Отдельно выделены вопросы защиты окружающей среды и адаптации к изменениям климата. И что особенно важно, как направление стратегического развития Севера указывается развитие самоуправления, хозяйственной и политической активности северных территорий. Помимо федеральных дотаций на эти цели направляются доходы от добычи полезных ископаемых путем передачи общинам коренных народов в собственность прибыльных объектов [Коньшев, Сергунин 2013, с. 146–147]. Последнее направление нашло свое отражение, например, в проекте освоения трубопровода в долине реки Макензи. В 2000 г. создана Аборигенная группа по наблюдению за газопроводом (Aboriginal Pipeline Group — APG), которая представляет интересы аборигенов и в 2003 г. стала партнером проекта газопровода, причем доходы от добычи газа будут распределяться следующим образом: APG — 33,3 %, компании Imperial Oil — 34,4, ConocoPhillips Canada — 15,7, Shell Canada — 11,4, Exxon Mobil Canada — 5,2 %.

Сейчас трудно судить, как события будут развиваться в реальности. Сами аборигены высказываются как за развитие промышленности в Арктике, так и против него, но очевидно, что они уже сегодня участвуют в процессе соуправления ресурсами, хотя это и не означает, что их социально-экономические и культурные запросы полностью удовлетворены, а проблемы решены. Например, во время полевых исследований директор языкового центра в Инувике на вопрос о перспективах языка инувиалуитов, когда заработает трубопровод, сказала: «Язык умрет» [Новикова 2014, с. 330]. Ситуация с этим газопроводом и правами коренных народов на землю и другие ресурсы привлекла внимание многих исследователей, так как представляет, возможно, один из вариантов будущего взаимодействия промышленных компаний и коренных народов в Арктике [Наттэл 2008; Nattall 2010, с. 98–136; Новикова 2014, с. 328–331]. Организация общественных слушаний высоко оценена экспертами, хотя М. Наттэл отмечает и противоречия, возникшие в ходе обсуждений. Во-первых, много молодежи высказалось против строительства газопровода. Во-вторых, против проекта выступила первая нация де чо центральной долины Макензи (которая представляла собой тринадцать общин). Ее представители были не согласны с принимаемыми решениями, считали, что их права ущемляются. Процессом проведения слушаний была также недовольна первая нация дене тха' Северной Альберты, подавшая иск в суд против проекта [Наттэл 2008, с. 12–17]. Позиция де чо вызвала отрицательную реакцию федерального министерства, а в обществе стала темой для широкого обсуждения.

Изучение опыта взаимодействия коренных народов с промышленными компаниями в различных северных странах показывает, местные жители заинтересованы не только в оплачиваемой работе, но и в возможности использовать «ресурсы, имеющие устойчивую продовольственную, культурную и экономическую ценность». Именно с использованием местных ресурсов связываются перспективы устойчивого развития [Доклад о развитии человека в Арктике 2007, с. 122]. В любом случае при различных моделях взаимодействия мы видим, что аборигены отдают предпочтение местным возобновляемым ресурсам и своему труду по их освоению. Промышленное развитие чаще всего воспринимается ими как рискованное, от которого ожидают многого, но нет уверенности, что эти ожидания оправдаются.

Возможности участия коренных народов в процессах соуправления ресурсами, в принятии решений, получении компенсаций или доли от прибыли в значительной степени зависят от конституционных гарантий и обеспеченности земельных требований. На севере Канады процесс

взаимодействия обеспечен Конституционным актом 1982 г. и соглашениями, заключенными с федеральным правительством. Инувиалуты заключили такой акт в 1984 г., гвйтчин в 1992, сахту дене — в 1994 [Наттэл 2008, с. 8]. Эти документы гарантируют права народов на ресурсы и обязанность правительства и промышленных компаний согласовывать с ними любую деятельность на их землях [Люди Севера 2008, с. 56–82, 101–148].

В России также существует практика заключения соглашений, но пока в арктических регионах это чаще всего соглашения между компанией и органами власти или местного самоуправления либо между компанией и организациями коренных народов. Переход к трехсторонним соглашениям — дело будущего. В ЯНАО начались работы по созданию Плана содействия коренным малочисленным народам по проекту компании НОВАТЭК — строительство завода по сжижению газа Ямал СПГ. Пока об этом проекте почти ничего не известно, и подобная закрытость вызывает опасения в его будущей эффективности.

Для достижения в России таких соглашений, как в Канаде, потребуется серьезная правовая и организационная работа, но существенное отличие складывающихся практик взаимодействия заключается и в том, что в России обычно не делается никаких выводов из конфликтов в сфере природопользования, а в последнее время умяляются права коренных народов. Об этом свидетельствует, например, выведение территорий традиционного природопользования из категории особо охраняемых природных территорий, что вызвало большую критику со стороны активистов, а также многих юристов [Якель 2014; Кряжков 2014, с. 35–36]. Такие изменения приводят к тому, что в конечном итоге права компаний оказываются более значимыми и обеспеченными, чем права коренных народов. Вместе с тем недостаточное правовое регулирование вопросов взаимодействия коренных народов и промышленных компаний вызывает необходимость большего внимания к вопросам социальной ответственности промышленных компаний в Арктике.

## **Социальная ответственность бизнеса в Арктике**

Говоря о перспективах взаимодействия коренных малочисленных народов с промышленными компаниями в условиях глобализации, имеет смысл указать на ряд принятых в последнее время в мировом сообществе документов, касающихся взаимодействия общества и бизнеса и защиты прав человека.

В настоящее время всё больший вес в общественном сознании приобретают экологические проблемы, связанные с загрязнением Арктики и, шире, районов Севера и выводом из традиционного природопользования значительных территорий оленьих пастбищ и промысловых угодий, а также вопросы возможности гармоничного развития этого сложного в природном и социальном отношении региона. В Нуукской декларации об охране окружающей среды и развитии в Арктике, подписанной в 1993 г. министрами по защите окружающей среды ряда стран, в том числе и Российской Федерации, особо отмечается, что для «достижения устойчивого развития охрана окружающей среды должна составлять неотъемлемую часть процесса развития и не может рассматриваться независимо от него» [Нуукская декларация 1993].

В последнее десятилетие все большее значение приобретают международные документы, которые определяют принципы социальной и экологической ответственности промышленных компаний. Многие компании присоединяются к Глобальному договору, включающему десять принципов, два из которых: «Деловые круги должны поддерживать и уважать защиту провозглашенных на международном уровне прав человека; Деловые круги не должны быть причастными к нарушениям прав человека», определяют позицию компаний в сфере прав человека [Глобальный договор 2000]. В соответствии с этим документом Российским союзом промышленников и предпринимателей была инициирована «Социальная хартия российского бизнеса», в которой специально выделены вопросы участия бизнеса в развитии местных сообществ, следование принципам корпоративного гражданства. Наряду с другими положениями в хартии была высказана такая интересная мысль: «...принятие социальных обязательств российским деловым сообществом и отдельными компаниями — не альтруизм и не выкуп „социальной лицензии“ на коммерческую деятельность. Социальная ответственность бизнеса может и обязана быть полезна для долгосрочного успеха самих компаний в той же мере, как и полезна для общества в целом» [Социальная хартия российского бизнеса 2004]. Именно добровольность является основой социальной ответственности промышленных компаний.

В течение многих лет банки, работающие в секторе проектного финансирования, искали пути создания единых правил, отражающих социальные и экологические аспекты, применимые во всех странах мира к проектам во всех отраслях промышленности. В результате был принят документ, получивший название «Принципы Экватора», который регламентирует условия финансирования в соответствии с принятыми

стандартами. В отношении коренных народов особый интерес представляет то, что согласно этому документу предусмотрены процедуры, определяющие ответственность заемщиков в вопросах охраны окружающей среды и групп населения, на которые оказывает воздействие финансируемый проект. Это десять принципов, которые определяют экологическую и социальную оценки, консультации с местным населением, планы действий, направленных на смягчение воздействия проекта, а также мониторинги, независимые оценки и т. п. Очень важным является то, что организация, принимающая Принципы Экватора, каждый год публикует отчет о том, как она их выполняет. В документах объединения этих организаций («организации ERFI») подчеркивается, что они принимают и реализовывают принципы добровольно и независимо [Принципы Экватора 2013].

Такие инициативы являются добровольными, но эффективными в плане общественного контроля. Нефтяные компании часто работают в разных странах и чувствительны к вопросам имиджа, о чем свидетельствуют, например, их сайты и выступления топ-менеджеров в СМИ. Всемирным фондом дикой природы (WWF) был осуществлен проект «Вклад крупнейших компаний России в устойчивое развитие». На вопросы подготовленной фондом анкеты активнее всего ответили нефтяные компании — 100 %. При сравнении этих компаний с другими отраслями делается вывод о том, что их можно считать наиболее интегрированными в мировую экономику представителями делового сообщества.

В 2014 г. запущен новый проект WWF и рейтингового агентства Креон по определению экологического рейтинга нефтегазовых компаний, по которому компании сами дают информацию о своей деятельности в экологической сфере, степени воздействия на окружающую среду и эффективности использования ресурсов. В декабре 2014 г. были подведены первые итоги, по которым определены лучшие компании: Сургутнефтегаз, Сахалин Энерджи, Газпром [Экологический рейтинг 2014]. Потребность в проведении подобных исследований очевидна, но представляется, что они должны быть дополнены более широким общественным контролем. Кроме того, существует потребность в выработке критериев социальной ответственности компаний.

В 2011 г. группой экспертов ООН под руководством специального представителя Генерального секретаря ООН по вопросам бизнеса и прав человека Дж. Рагги был подготовлен доклад «Руководящие принципы предпринимательской деятельности в аспекте прав человека: осуществление рамок Организации Объединенных Наций, касающихся „защиты, соблюдения и средств правовой защиты“» [Руководящие принципы 2011].

Принятием данного документа был создан авторитетный координационный механизм. В его основе три исходные предпосылки. Во-первых, государства обязаны обеспечивать защиту прав человека от нарушений третьими сторонами, включая предприятия, посредством надлежащей политики, нормативного регулирования и судебного разрешения споров. Во-вторых, корпорации обязаны соблюдать права человека, а это означает, что предприятиям следует проявлять должную осмотрительность, с тем чтобы избегать нарушения прав других сторон и устранять неблагоприятное воздействие на них, к которому они причастны. В-третьих, существует потребность в расширении доступа жертв нарушений к эффективным средствам судебной и внесудебной правовой защиты. Каждая исходная предпосылка представляет собой основополагающий элемент в рамках взаимосвязанной и динамичной системы профилактических мер и мер правовой защиты: обязанность государства обеспечивать защиту — поскольку это составляет самую суть международного режима прав человека; ответственность корпораций за соблюдение прав человека — поскольку именно этого общество в первую очередь ожидает от предпринимателей в сфере прав человека, и доступ к средствам правовой защиты — поскольку даже максимальное согласование усилий не может предотвратить все нарушения.

Документ подготовлен с учетом информации, полученной в ходе широких обсуждений со всеми группами заинтересованных сторон, включая правительства, предприятия и ассоциации, общины и отдельных лиц, права которых непосредственно затрагивает деятельность предприятий в различных частях мира, с организациями гражданского общества и экспертами во многих областях права и политики, к которым имеют отношение Руководящие принципы.

Следует отметить, что некоторые положения Руководящих принципов уже прошли проверку практикой. В целом их цель состоит в том, чтобы не только служить практическим руководством, но и быть основанными на современном опыте. Они не создают новых норм международного права, но могут служить основанием для разработки рекомендаций по организации деятельности промышленных компаний в местах проживания коренных малочисленных народов. Именно благодаря общему характеру они могут быть применены для выработки политики в отношении специфических групп населения, к которым могут быть отнесены коренные малочисленные народы Севера Российской Федерации. При этом в документах ООН указывается, что при определении ситуации с соблюдением прав коренных народов должны учитываться как общие

документы, так и те документы, которые приняты специально в отношении этих народов.

Для осуществления корпоративной ответственности за соблюдение прав человека предприятия должны устранять неблагоприятное воздействие, предотвращать, смягчать его и при необходимости возмещать ущерб — так достаточно определенно указывается в комментариях к Руководящим принципам. В целях выполнения своих функций предприятия должны оценивать риски, опираясь на собственные экспертные знания или знания независимых внешних экспертов и на консультации с потенциально затрагиваемыми группами. Причем в документе предлагается отслеживать эффективность мер, которые принимают предприятия для ликвидации неблагоприятных последствий.

В плане практического применения этого документа особенно важны его разделы о доступе к средствам правовой защиты, где наряду с государственными судебными и внесудебными механизмами рассматриваются негосударственные механизмы рассмотрения жалоб. В документе отмечается: «С целью оперативного рассмотрения жалоб и прямого возмещения ущерба предприятиям следует учредить в интересах отдельных лиц и общин, которые могут оказаться жертвами неблагоприятного воздействия, эффективные механизмы рассмотрения жалоб на оперативном уровне или принимать участие в их работе» [Руководящие принципы 2011]. Критериями эффективности внесудебных механизмов рассмотрения жалоб являются следующие: легитимность, доступность, предсказуемость, справедливость, транспарентность, соответствие нормам в области прав человека. Эти механизмы должны быть основаны на взаимодействии и диалоге и служить источником непрерывного обучения.

Таким образом, рассматриваемые международные нормы представляют собой как документы ООН, так и добровольно принятые на себя обязательства бизнес-сообщества и финансовых кругов, которые в современных условиях рассматривают права человека и права коренных народов как часть своих интересов.

В России осознание социальной ответственности промышленных компаний в связи с правами коренных народов только начинается, причем в большей степени в научном сообществе, а не во властных структурах. Робкие попытки бывшего Министерства регионального развития Российской Федерации влиять на процесс взаимодействия коренных народов и промышленных компаний оказались неэффективными. Разработанный учеными в 2009 г. и размещенный в Интернете проект «Российский стандарт социальной и экологической политики промышленных компаний,



осуществляющих деятельность в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» [Российский стандарт 2009] так и остался без каких-либо шагов со стороны органов власти по его совершенствованию и принятию.

В настоящее время корпоративной социальной ответственности в отношении коренных малочисленных народов уделяется больше внимания. Только осенью 2014 г. в Москве состоялось несколько обсуждений с широким представительством промышленных компаний: в Комитете национальностей Государственной думы, в Общественной палате, в Доме ООН в Москве. Эти дискуссии планируется продолжить и, возможно, выработать критерии корпоративной социальной ответственности как руководства для промышленных компаний.

Опыт проведения этнологических экспертиз в различных регионах Арктики сегодня позволяет указать на наиболее острые конфликтогенные точки, проанализировать их и предложить варианты развития событий [Василькова и др. 2011; Мартынова, Новикова 2012]. Как известно, понятие «этнологическая экспертиза» определено Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в 1999 г.: «Этнологическая экспертиза — научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса» [ФЗ 1999]. Сегодня материалы проводимых на Севере экспертиз дают представление о различных практиках взаимодействия промышленных компаний и коренных народов. Их разнообразие вызвано не только большими размерами страны и социально-экономическими, природными и этнокультурными особенностями регионов, но и отсутствием федерального правового регулирования этого вопроса. Как показывает практика, тех положений, которые есть в Земельном кодексе, законах «О недрах», «О соглашениях о разделе продукции», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и других, явно недостаточно. В настоящее время Комитет национальностей Государственной думы разрабатывает Закон «Об оценке воздействия на исконную среду обитания и традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации», где планируется дать правовые определения процесса организации и проведения этнологической экспертизы.

## *Регламенты и нормы корпоративного права*

Другим инструментом установления взаимодействия промышленных компаний и коренных народов могут стать регламенты деятельности компаний, добровольно взятые ими на себя обязательства в соответствии с принципами международного права. Интересной и ценной нужно признать инициативу ООО «Газпром добыча Надым» — публикацию буклета «Не навреди», в котором рассказывается о правилах поведения для сотрудников, в первую очередь вахтовиков, работающих на Бованенковском и других месторождениях полуострова Ямал. В нем приводятся следующие правила: запрещается перемещаться по тундре вне промысловых дорог; рвать и губить любые наземные растения; провозить с собой огнестрельное оружие, рыболовецкие снасти; сорить в тундре; нельзя провозить на месторождение собак; брать с собой в тундру радиоприемники и магнитолы во избежание возникновения шума; запрещается беспокоить и отвлекать оленеводов при переходе стада через месторождение. Во время калсания (перемещения оленей) запрещается проведение любой фото- и видеосъемки.

Ответственность за исполнение данных правил ложится на руководителей предприятий, осуществляющих любые виды деятельности на производственных объектах. Сложность заключается в том, что этот документ, как показали наши исследования в районах деятельности компании, не стал действительным правилом их работы.

В ходе проведения Этноконсалтингом этнологических экспертиз в ЯНАО в 2008–2011 г. мы столкнулись с тем, что корпорации не стремятся афишировать свою деятельность в отношении коренных малочисленных народов, даже если они ее осуществляют. Сотрудники компаний, которые отвечают за такую деятельность, говорят о своей работе очень скованно, указывая, что их задача — обмен информацией между компанией и администрацией. Создается впечатление, что руководство компаний не прилагает усилий, чтобы набрать более квалифицированные кадры для такой работы, и слабо ее контролирует. А возможно, у нефтегазовых предприятий округа и нет четкого представления о том, какова должна быть эта деятельность. Лишь единицы из работников этого направления четко представляют свои функции в компании. Такие сотрудники знают, где работает компания, какие предложения делают представители ассоциации и местного населения на общественных слушаниях, владеют информацией о том, сколько людей проживает постоянно и сезонно в зоне воздействия деятельности компании, какие у этих людей проблемы. Нужно

отметить, что такие работники часто являются активистами общественной организации коренных малочисленных народов «Ямал — потомкам».

В качестве типичного примера рассмотрим ситуацию с нефтяной компанией «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь». На территории Тазовского района работает ТПП «Ямалнефтегаз» — самое молодое предприятие холдинга. Оно образовано в 2004 г. и осуществляет освоение и разработку газовых месторождений Ямало-Ненецкого автономного округа. В апреле 2005 г. запущено в эксплуатацию Находкинское газовое месторождение — первое месторождение «ЛУКОЙЛа» в ЯНАО. В 2009 г. ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь» приступило к эксплуатационному бурению и активному обустройству нового перспективного месторождения — Пякяхинского. Во время проведения полевых исследований состоялись встречи с работниками предприятия, в частности в представительствах компании в пос. Тазовский и в Салехарде, где присутствовали сотрудники, отвечающие за вопросы экологии и работы с персоналом. Никто из них не мог четко сказать, в чем заключается политика компании, какие меры принимаются для взаимодействия с коренными народами. Никаких документов нам не было представлено, ни о каких регламентах в работе компании никто не знал. Такое отсутствие целенаправленной деятельности вполне соответствует ситуации в первую очередь в пос. Находка, который находится в 20 км от месторождений и объектов деятельности компании. Но при этом в теории у компании «ЛУКОЙЛ» и существует специальная политика, и выделены должности людей, которые за нее отвечают. Эти материалы были получены нами в ходе проведения этнологической экспертизы из головного офиса компании в г. Когалыме.

Рассмотрим подробно представленные документы. Во-первых, это Генеральное соглашение о сотрудничестве на 2008–2015 гг. Оно определяет общие рамки взаимодействия, в основном компания обязуется выполнять законодательство и платить налоги, а также осуществлять благотворительную помощь и брать на работу местных жителей. Мы запросили в компании информацию об исполнении соглашения в 2010–2012 гг. и получили ее. Было бы целесообразно собирать такую информацию в коллегиальном органе (администрация и коренные малочисленные народы) и постоянно отслеживать ее.

Следующий документ — Правила поведения работников ТПП «Ямалнефтегаз» и подрядных организаций на территории проживания коренных малочисленных народов Севера. Эти правила утверждены генеральным директором в Салехарде в 2009 г. и могли бы существенно улучшить ситуацию при их применении на практике. Насколько они выполняются,

если ни в пос. Тазовский, ни в г. Салехарде ни один из сотрудников, приглашенных на встречу с экспертами, не знал об их существовании? Нам представляется, что эти правила должны быть во всех кабинетах, их должны знать все, иначе они не имеют никакого смысла. Более того, отдельные работники даже рассказывали на нашей встрече о своей охоте на аборигенных территориях как о доблестных действиях.

В Правилах поведения содержатся следующие положения:

«Работникам запрещается:

- завозить, хранить, реализовывать алкогольные напитки, наркотические и иные токсические средства;
- завозить, хранить и применять боеприпасы, огнестрельное и другие виды оружия, орудия для ловли дичи, диких зверей;
- завозить и применять орудия рыбной ловли;
- проезд на территорию промыслов и месторождений на личном транспорте, а также передвижение по внутривидовым дорогам без специальных пропусков;
- привозить, разводить и содержать домашних животных;
- вступать в товарообменные отношения с коренным населением (покупка и сбыт товаров, кроме товаров традиционных промыслов коренных малочисленных народов Севера);
- вырубать леса, кустарники;
- разжигать костры;
- осуществлять сбор дикоросов;
- несанкционированный выезд и движение любой автотракторной техники в любое время года за пределы отведенных дорог и территорий;
- допускать разлив горюче-смазочных материалов на рельеф;
- выброс мусора и других отходов жизнедеятельности, а также отходов производства».

В случаях нарушений должно проводиться служебное расследование с предоставлением полной информации в соответствующие отделы и группы предприятия для принятия мер дисциплинарного воздействия. Предусматриваются также меры для соблюдения пропускного режима и борьбы с бродячими собаками. Правила завершаются фразой: «При любом контакте с местным населением уважительно относиться к самобытной культуре, укладу жизни, обычаям, верованиям и языку коренных малочисленных народов».

Как показала этнологическая экспертиза, в подразделении «Ямалнефтегаз» нет специальных отделов и групп, а у многих работников компании

нет никакого представления о том, что собой представляет культура ненцев. Иногда допускаются прямые нарушения заявленной политики компании: во время нашего посещения пункта технического обслуживания в районе Находкинского месторождения мы видели собаку. Для эффективности данного документа работники должны проходить инструктаж; может быть, целесообразно подготовить раздаточный материал (буклеты, брошюры и т. п.) о культуре ненцев и их конституционных правах. Следующим шагом должен стать контроль за исполнением этих правил.

В компании «ЛУКОЙЛ» разработаны и утверждены должностная инструкция «помощника генерального директора по работе с коренными народами Севера и муниципальными образованиями административного здания в пос. Тазовский» (странная формулировка: здание выступает социальным институтом? — *Н. Н.*) и должностная инструкция инженера по работе с коренным населением. Сразу нужно сказать, что мы так и не смогли на месте — в районе и Салехарде — узнать, кто является этим инженером. В Тазовском работает один человек, который видит свою задачу в обмене информацией между местным населением и компанией.

В целом эти документы подчиняются политике компании в области промышленной безопасности, охраны труда и окружающей среды и слабо адаптированы к положению коренных малочисленных народов Тазовского района. Создается впечатление, что некоторые пункты этих инструкций перенесены из соответствующих документов, касающихся Ханты-Мансийского автономного округа, где у коренных народов иной правовой статус. Так как мы не смогли найти инженера по работе с коренным населением, то невозможно и оценить его работу. Ни в администрации района, ни в отделе по работе с населением межселенных территорий, ни в ассоциации никто не знает о такой должности. А между тем в должностной инструкции этого инженера отмечается ряд конструктивных положений, в частности среди его должностных обязанностей названы: «Учитывает интересы коренного населения, сохранение самобытной культуры, обычаев и традиций; способствует регулярному медицинскому обследованию коренного населения; оказывает помощь в трудоустройстве, приобретении профессии; организует доставку коренного населения и их детей к местам постоянного проживания; знает месторасположение пастбищ и маршруты их перемещения; оказывает помощь коренному населению в приобретении путевок в санатории, дома отдыха, детские оздоровительные лагеря; организует сбор и вывоз детей от места жительства к месту учебы и обратно; принимает активное участие в выполнении природоохранных мероприятий на предприятиях

деятельности ТПП; ежеквартально представляет отчет о своей деятельности перед правлением Ассоциации „Ямал — потомкам!“, отделом народов Севера и администрацией ТПП».

И принятые регламенты, и особенно эти должностные инструкции показывают, что компания осознает необходимость проведения специальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера. Однако очевидно, что такие документы должны разрабатываться специалистами в области социальной антропологии/этнографии или с их участием, причем эти специалисты должны хорошо разбираться в социально-экономическом и правовом положении коренных малочисленных народов Севера, их культуре, знать и учитывать происходящие изменения и локальные особенности. И таких специалистов наверняка можно найти или подготовить, так как большое количество выпускников школ ЯНАО оканчивают университеты по соответствующей специальности и часто не могут найти работу в округе. Таким образом, компания могла бы выполнять и свои обязательства по трудоустройству местного населения. В стране существуют и эксперты в этой сфере, которые могут оказать консультативную помощь.

Вероятно, и руководство компании видит трудности в организации работы с коренным населением, поэтому планируются специальные меры для улучшения работы и создание специализированного отдела в компании. Опыт некоторых нефтегазовых компаний по выработке регламентов деятельности и должностных инструкций может быть учтен при разработке в отрасли профессиональных стандартов, которые в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «О правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» применяются работодателями и образовательными организациями [Постановление Правительства 2013].

Полевые материалы, собранные в г. Салехарде и пос. Тазовский о деятельности компании, показывают, что необходимо существенно изменить отношение к взаимодействию с коренными народами. Те половинчатые меры, которые принимает компания сегодня, оказываются в значительной степени малоэффективными, а подчас бессмысленными. Компания тратит большие средства без должной отдачи.

\* \* \*

В современных условиях социальная ответственность бизнеса, соблюдение промышленными компаниями прав человека, внимание к этим вопросам со стороны государства становятся императивом арктической политики. В сентябре 2014 г. в Организации Объединенных Наций проводилась «Всемирная конференция по коренным народам», в итоговом документе которой отражены все важнейшие чаяния этих народов. Документ напоминает об обязанности коммерческих предприятий подчиняться законам и международным принципам, в первую очередь Руководящим принципам предпринимательской деятельности в аспекте прав человека, работать на основе транспарентности, социальной и экологической ответственности для предотвращения нарушений прав коренных народов [Резолюция ГА ООН 2014, п. 24].

Принятых Российской Федерацией законов оказывается недостаточно для достижения действительного паритета интересов коренных народов и промышленных компаний. Это усугубляется тем, что в последнее время вводятся нормы, еще более умаляющие права этих народов. Кроме того, законотворческий и правоприменительный процессы являются довольно «тяжеловесными», требующими для своей эффективности временных и финансовых затрат. И как показывает опыт, наблюдается недостаток профессиональных кадров для осуществления эффективной арктической политики. Эти обстоятельства диктуют необходимость рассмотрения корпоративной социальной ответственности как еще одного механизма защиты прав коренных малочисленных народов при промышленном освоении Арктики. Такой комплексный подход позволит учесть локальные правовые, этнокультурные и исторические практики, сложившиеся в различных регионах Севера, для оценки положения коренного и местного населения, попадающего в зону воздействия промышленной деятельности.

Прикладные этнологические исследования, проведенные методами включенного наблюдения и интервью, помогут увидеть более адекватную картину и уяснить отношение к происходящим изменениям со стороны коренного населения. Но не только. Во время проведения этнологической экспертизы не менее важным становится изучение корпоративной культуры компаний и представлений ее работников о коренных народах Севера и традиционном природопользовании. В современных условиях именно изучение правовой культуры государства, нормативной культуры коренных народов и регламентаций корпоративной культуры промышленных компаний создает поле для диалога в Арктике.

Юридическая антропология изучает правовые формы жизни людей и деятельности организаций. Методы этой науки как междисциплинарного исследования позволяют проанализировать не только нормы, но и процессы и рассматривать соответствие этих норм потребностям людей. Благодаря этому могут быть предложены механизмы для политики промышленных компаний при их работе в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных народов Севера в соответствии с концепцией прав человека. Кроме того, такой подход позволит выработать регламенты деятельности компаний независимо от правового статуса коренных малочисленных народов, распространив их на все народы Севера и местное население. В ходе исследования выявились и болевые точки: несоответствие норм аборигенного законодательства и ресурсного права, недостаточно строгий контроль со стороны государства за выполнением норм права и социальных и экологических обязательств промышленными компаниями. В современных условиях юристами и политиками предлагаются различные интеграционные проекты — Аборигенный кодекс, предлагаемый в выступлениях С. Н. Харючи Арктический кодекс [Хабриева, Капустин 2014]. Задача антропологов при этом постараться сделать эти правовые системы адекватными чаяниям трансформирующегося аборигенного сообщества.

В настоящее время взаимодействие промышленных компаний и коренного и местного населения в гораздо большей степени приводит к росту социальной напряженности и ухудшению экологической ситуации, чем к повышению уровня и качества жизни в Арктике. Острота конфликта связана также с психологическим, эмоциональным отношением к развитию со стороны коренных народов. Слишком часто во время общественных слушаний компании заявляют об обеспечении занятости, строительстве социальных объектов, развитии инфраструктуры, но слишком невелик список действительных результатов социальной ответственности бизнеса. Также непросто является вопрос о компенсациях, выплатах по экономическим соглашениям, на которые иногда идут промышленные компании. В краткосрочной перспективе промышленным компаниям может быть и выгодно выплачивать какие-то определенные суммы этим народам. Но выгодно ли это коренным народам в долгосрочной перспективе?

Изучение опыта арктических регионов России и международного опыта приводит к выводу о том, что государственная политика должна строиться не на разовой помощи коренным народам, а на системе мер государственного протекционизма и активного сотрудничества с ними,



контроля над тем, как корпорации выполняют свои социальные и экологические обязательства. В мире и в Российской Федерации уже существуют успешные практики долговременного сотрудничества, например План содействия развитию коренных народов Севера Сахалина как трехстороннее соглашение компании, регионального правительства и организации коренных народов, который предусматривает финансирование проектов развития бизнеса коренных народов. В Арктике подобная программа разрабатывается на Ямале по строительству СПГ Ямал. Насколько успешной она будет, зависит не только от политики компании «НОВАТЭК», но и от уровня научного анализа и активности коренных народов, а также более полного выполнения тех обязательств, которые взяла на себя Российская Федерация в принятых стратегических документах.

### Общие сведения

Ямало-Ненецкий автономный округ (ЯНАО) — один из субъектов Российской Федерации, чья территория занимает центральное положение в Арктической зоне нашей страны. Больше половины территории ЯНАО расположено за полярным кругом, округ позиционируется как основной форпост России в освоении Заполярья.

Сегодня ЯНАО — крупнейший в России центр газодобывающей промышленности, на территории округа сосредоточены основные нефтегазовые запасы страны. По данным официального сайта органов власти ЯНАО, добыча газа производится 36 предприятиями на 96 месторождениях, геолого-разведочные работы осуществляют 32 предприятия на 74 лицензионных участках. Наибольший объем добытого газа приходится на дочерние предприятия ОАО «Газпром». Помимо них в газовой отрасли округа работают ООО «НОВАТЭК-Таркосаленефтегаз», ООО «НОВАТЭК-Юрхаровнефтегаз», ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь» и другие компании. Добыча нефти производится 17 предприятиями на 59 месторождениях, основными нефтедобывающими предприятиями являются ОАО «Газпром нефть», ОАО «НК «Роснефть», ООО «ЛУКОЙЛ — Западная Сибирь» (в том числе ООО «Геойлбент»), ОАО «РИТЭК», ООО «Газпром добыча Уренгой». Добычу конденсата осуществляют 23 предприятия на 30 месторождениях. Лидирующие позиции занимает ООО «Газпром добыча Уренгой», а также компании: ООО «Газпром добыча Ямбург», ОАО «НК „Роснефть“», ООО «НОВАТЭК-Таркосаленефтегаз», ЗАО «Нортгаз». Поисково-оценочные и разведочные работы на территории округа ведутся 36 предприятиями на 65 лицензионных участках [Нефтегазовый комплекс ЯНАО 2015].

Значимым для округа является биологическое разнообразие его ресурсов. В тундрах выпасается более 730 тыс. голов, что составляет около 44 % от общероссийской численности домашнего оленя (в Российской Федерации — 1663 тыс. оленей). Общий рыбохозяйственный фонд ЯНАО