
ГЛОБАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

КОРЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ*

Попков Ю. В.

д. ф. н., профессор, заместитель директора по научной работе,
заведующий сектором этносоциальных исследований
Института философии и права Сибирского отделения РАН.
E-mail: yuripopkov@rambler.ru

В статье проблема сохранения и развития коренных народов рассматривается как глобальная проблема современности, выделяются факторы ее актуализации. Исследуются особенности и стратегические ориентиры государственной политики Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в настоящее время, делается вывод о необходимости переосмысления ее концептуальных оснований.

Ключевые слова: глобализация, коренные народы, малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока, национальная политика.

The article presents the issue of preserving and development of the indigenous peoples as a global problem of modernity and defines the factors of its actualization. The author also studies current peculiarities and strategic landmarks of the Russian Federation's state policy with respect to the indigenous people of the North, Siberia, and Far East and makes a conclusion on the necessity of reconsideration of the conceptual basis.

Keywords: globalization, indigenous peoples, low-numbered peoples of the North, Siberia and Far East, national policy.

Всесторонний интерес к проблемам развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее – народов Севера), которые входят в группу коренных народов мира, в настоящее время обусловлен комплексом важных обстоятельств внутреннего и внешнего, глобального и локального характера, среди которых наиболее значимыми являются следующие.

Имеет место общемировая тенденция роста этничности в ответ на унифицирующие тенденции глобализации. Реальное противоречие состоит в том, что в условиях усиления процессов глобализации имеют место эффекты как сближения и унификации культур, так и их относительного обособления. Современный

* Работа выполнена по гранту Российского гуманитарного научного фонда, проект № 12-32-06001 «Российская Арктика: современная парадигма развития».

мир переживает своеобразный этнический бум, этнический ренессанс, конкретными проявлениями которого являются повышение значимости этнической идентичности, интереса людей к своим этническим корням, традициям, культуре, истории. Со стороны мирового сообщества заметно оживился спрос на все, что связано с этнокультурной спецификой, в том числе коренных народов.

В последние годы мировым сообществом в лице его наиболее авторитетных организаций – ООН, ЮНЕСКО – предпринимаются усилия, направленные на правовую защиту коренных народов и сохранение культурного разнообразия. Утвержденные данными организациями важные международные документы хотя и не являются нормами прямого действия, оказывают серьезное влияние на политику многих государств в отношении коренных народов, вынуждая учитывать в этой политике их интересы.

Следует констатировать кризис современной государственной политики в отношении народов Севера и лежащих в ее основе концептуальных представлений, касающихся понимания места и роли данных народов в мировой истории и истории России, существа и способов решения их современных жизненно важных проблем. По этой причине за последние два десятилетия ни одна из серьезных проблем развития народов Севера не получила удовлетворительного разрешения. Многие проблемы, наоборот, обострились, добавились новые. Положение данных народов является крайне неблагоприятным по многим показателям, поэтому требуются срочные меры и особая ответственность со стороны как органов власти всех уровней, так и самих народов.

Актуализация внимания к проблемам народов Севера во многом связана с активной деятельностью Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, которая, завоевав авторитет как внутри страны, так и на международном уровне, приобрела богатый опыт ведения переговоров и организации самоуправления, решения многих текущих проблем во взаимодействии с государственными структурами, промышленными корпорациями, многочисленными союзниками. Поднимаемые Ассоциацией проблемы народов Севера уже не могут игнорироваться ни органами власти, ни общественностью.

Наконец, существенное значение имеют новые планы грандиозного промышленного освоения Арктики и Северного Ледовитого океана, которое неизбежно затронет территории проживания многих коренных малочисленных народов и окажет существенное влияние на все стороны их жизни.

Надо сказать, что в последнее время изменилось отношение к народам Севера: на международном уровне приняты важные нормативно-правовые документы, защищающие интересы и права коренных народов; работает Постоянный форум коренных народов мира; в Конституции РФ особо выделена статья, посвященная гарантиям прав народов Севера в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации; приняты несколько федеральных законов, непосредственно касающихся народов Севера; на федеральном уровне неоднократно утверждались государственные программы их социально-экономического развития; принята соответствующая концепция; в утвержденной Правительством РФ «Стратегии социально-экономического развития Сибири до 2020 года» среди приоритетов развития предусмотрены сохранение культуры народов Севера и повышение качества их жизни; при полномочном представителе президента в Сибирском федеральном

округе 10 лет работает консультативно-экспертный совет по делам этих народов, ежегодно в разных регионах России 9 августа проводится установленный Генеральной Ассамблеей ООН Международный день коренных народов мира (International Day of the World's Indigenous People), одна из задач которого состоит в том, чтобы привлечь внимание общественности и органов власти к проблемам и правам этих народов и т. п.

Однако, несмотря на это, положение народов Севера во многих сферах жизни остается плачевным. И даже тогда, когда признается, что их интересы необходимо учитывать и в отношении них требуется особый подход, для многих остается неясным, каковы эти интересы, каким образом их можно учитывать и что вообще с ними надо делать на уровне государственной и региональной политики.

Сохранение и развитие коренных народов как глобальная проблема

В последние десятилетия наблюдается стабильный рост интереса мировой общественности к положению коренных народов, в том числе и малочисленных народов Севера. Оказался несостоятельным взгляд на культуру этих народов как на реликтовую, не имеющую существенного значения для современного и будущего развития человеческого сообщества. Опыт локальных культур востребуется в связи с поиском стратегической линии мирового развития. Малочисленные этносы, составляющие, по оценке экспертов, три четверти народов планеты (всего более 5 тысяч этносов), вместе с другими народами образуют человечество как целостность. Поэтому решение глобальных проблем современности невозможно без учета их своеобразной культуры и опыта исторического развития. Мировое сообщество в настоящее время признает вклад коренных народов в социальную и экологическую гармонизацию общечеловеческого существования.

Заинтересованность в сохранении и развитии данных культур не только со стороны самих их носителей, но и представителей других народов и мирового сообщества в целом существует потому, что этнокультурное разнообразие все чаще осознается как необходимое условие жизнеспособности глобального социума. Никто не знает, какая модель жизнеобеспечения и выживания окажется востребованной в будущем. Например, современный глобальный финансовый кризис, от которого сильно пострадали многие (отдельные люди, социальные группы и целые государства), практически не затронул тех, кто живет за счет традиционного натурального хозяйства. В условиях кризиса данная модель жизнеобеспечения оказалась эффективной, спасительной. В силу неопределенности будущего нельзя отказываться от любых подобных моделей, сформировавшихся в рамках локальных культур и доказавших свою эффективность уже самим фактом своего существования на протяжении столетий. Так, выработанные малочисленными народами в экстремальных условиях Севера навыки, говоря современным языком, устойчивого развития, нормы трудовой этики, ценности кооперативности [Пилясов 2009: 460–465] оказываются крайне востребованными в современных условиях.

Мировое сообщество в лице Организации Объединенных Наций признает наличие исторической несправедливости в отношении многих коренных народов, проявляющейся в их колонизации, лишении земель, территорий и ресурсов, «что препятствует осуществлению ими, в частности, своего права на развитие в соответствии с их потребностями и интересами» [Декларация...].

Развитие коренных народов в разных регионах планеты превратилось в глобальную проблему современности. Фундаментальность ее состоит в том, что давление доминирующей культуры индустриального и постиндустриального общества оставляет все меньше возможностей для сохранения их традиционного образа жизни, материальных основ этнической культуры и самих народов как своеобразных этнических общностей. Этому во многом способствовала существовавшая до конца 1980-х гг. в международном праве ориентация на языковую и культурную ассимиляцию коренных народов, которая воплощалась в государственной политике многих стран мира.

В конце 1980-х гг. была осознана необходимость выделения специальных прав коренных народов и на международном уровне приняты важнейшие правовые документы. Наиболее значимые из них – Конвенция Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989 г.) и Декларация ООН о правах коренных народов (2007 г.), разработчики которой исходят из убеждения, что «все народы вносят вклад в многообразие и богатство цивилизаций и культур, которые составляют общее наследие человечества». Отметим также Всеобщую декларацию ЮНЕСКО о культурном разнообразии (2001 г.) и «Конвенцию по вопросам охраны нематериального культурного наследия» (2003 г.).

Принятие этих и других нормативно-правовых актов существенно повысило статус коренных народов, возведя проблему их сохранения и развития в ранг задачи общемирового значения. В этих документах подтвержден широкий спектр прав аборигенных народов, в том числе на ресурсы и территории исконного проживания, а также другие важные для них полномочия. Как справедливо отмечает В. А. Кряжков, только через обладание и реализацию особых прав малочисленных народов, политику протекционизма и обеспечение определенных преимуществ можно добиться их реального равенства с другими народами и тем самым обеспечить социальную справедливость [Кряжков 2010: 132–136].

Как представляется, принятие указанных международных документов стало возможным благодаря широкому распространению представлений, исходящих из признания ценности и необходимости сохранения разных культур. Другим важным обстоятельством выступила активная борьба самих аборигенов против глобального давления доминирующего общества в защиту ценностей традиционной культуры, за официальное признание соответствующих коллективных прав. Это свидетельствует о становлении коренных народов в качестве самостоятельных субъектов межкультурных взаимодействий, осознающих свои интересы и проявляющих готовность и способность их отстаивать.

Официальное закрепление за коренными народами правового статуса, отличного от статуса других народов, означает признание их права на реализацию особого пути развития, в основе которого лежат ценности традиционного образа жизни. Данный факт свидетельствует, с одной стороны, о фрагментации общего правового поля и определенном обособлении системы их жизнедеятельности. С другой стороны, это характеризует процесс интеграции коренных народов в современное общество, ибо провозглашенный особый правовой статус есть не что иное, как признание мировым сообществом и доминирующим обществом отдельных государств их равенства среди остальных субъектов общественного развития.

Коренные народы Севера, выстояв в столкновениях с доминирующим обществом и заставив признать их право на особый путь развития, готовы сегодня пойти на взаимовыгодное сотрудничество с этим обществом, но только под своим собственным контролем. Официальное признание их особого правового статуса, базирующегося на исконном праве на самоуправление и на земли традиционного природопользования, выступает одной из необходимых предпосылок такого развития. С помощью официально признанных особых правовых норм коренные народы имеют возможность сохранять ценности традиционной культуры (как правило, в форме неотрадиционализма) и в то же время осваивать атрибуты современного общества, к числу которых принадлежит и само право. Если традиционная культура – способ адаптации народов Севера к экстремальным природно-географическим условиям, то особый правовой статус – необходимое условие адаптации к современным социальным условиям.

Таким образом, специфика интеграции коренных народов в современное общество состоит в том, что она опирается на их особый правовой статус и осуществляется преимущественно на базе ценностей не доминирующего, а традиционного общества, что создает условия для сохранения их этнической самобытности.

Новый этап освоения Арктики и коренные народы

Современное промышленное развитие Арктики и Северного Ледовитого океана является очередным этапом в многотысячелетнем освоении человечеством данного региона Земли.

Добыча здесь полезных ископаемых приводит к неизбежному вмешательству в жизнь коренных народов Арктики, устоявшуюся за сотни и тысячи лет. Сами промышленные предприятия занимают незначительные площади, однако вместе с транспортными коммуникациями и другими объектами инфраструктуры, постоянным вводом в строй новых месторождений взамен выбывающих в сферу их влияния попадают значительные территории. Ярким примером данного процесса является разработка углеводородов. Дисперсное, разбросанное на большой площади размещение месторождений нефти и газа, а также наличие здесь разветвленной сети трубопроводов приводят к широкому охвату территории при разработке ресурсов. Кроме отторжения земельных угодий, в таких районах происходит загрязнение водных ресурсов и атмосферы, то есть наносится ущерб всему комплексу условий, составляющих основу традиционной системы жизнедеятельности и жизнеобеспечения коренного населения.

С точки зрения многих наблюдателей, традиционный уклад и современный мир в Арктике вступают в непримиримое противостояние. Проживающие здесь коренные народы, составляющие большинство населения в северных территориях ряда государств, а также сохранившие частичный политический и экономический контроль над этими территориями, предпринимают значительные усилия для поиска компромисса в отношениях с национальными государствами и промышленными корпорациями.

Так, в Декларации V Саммита лидеров коренных народов Арктического региона «Промышленное развитие Арктики в условиях меняющегося климата: новые вызовы для коренных народов» (г. Москва, 14–15 апреля 2010 г.) настоятельно подчеркивается, что промышленное развитие в Арктике может осуществляться

при свободном, предварительном и осознанном согласии коренных народов. Лидеры коренных народов декларируют права на владение землей своих предков, на управление ее ресурсами, на охрану священных мест, археологических и исторических объектов, расположенных на территориях их исконного проживания. Они убеждены, что промышленное освоение ресурсов Арктики не должно разрушать жизнедеятельность сообществ коренного населения, а их развитие следует осуществлять на основе традиционных форм хозяйствования.

Лидеры коренных народов выдвинули ряд требований как к арктическим государствам, так и к промышленным корпорациям. Эти требования включают:

- гарантированное представительство коренных народов в законодательных органах;
- обеспечение участия коренных народов в разработке законов, норм, программ и в контроле над их реализацией;
- законодательное укрепление системы выплаты компенсаций за ущерб, причиненный сообществам коренного населения развитием промышленности;
- разработку национальных программ поддержки коренных народов в условиях индустриального роста;
- организацию переговорного процесса по заключению социально-экономических соглашений между промышленными компаниями и коренными народами на местном и региональном уровнях;
- полную прозрачность информации о планах и действиях промышленных корпораций, обязанность незамедлительно информировать местные сообщества о возникающих рисках экологического загрязнения и авариях;
- участие коренных народов в обсуждении планов компаний, имеющих отношение к использованию территорий исконного проживания;
- поддержку промышленными корпорациями планов развития местных сообществ, организаций коренных жителей.

Оценивая выдвинутые требования, следует заметить, что в формально-юридическом аспекте их реализация для арктических государств и промышленных корпораций не составляет особых проблем. Фактически эти требования обобщают сложившийся позитивный опыт арктической политики и не представляют собой чего-то принципиально нового. Исключением является, пожалуй, только декларативное утверждение права владения «землей предков». Разнообразие и сложность национального земельного законодательства арктических государств не позволяют решать проблему традиционного природопользования столь непосредственным образом.

Вместе с тем на фоне внимания мирового сообщества к проблеме коренных народов консолидированное выдвижение лидерами коренных народов Арктического региона пакета требований является политической акцией, которая может иметь значимые политические и экономические последствия. Как показывает опыт нефтепромышленного освоения Аляски (США) и долины реки Маккензи (Канада), политическое пробуждение коренного населения на фоне перспектив экономического роста и возникающие земельные споры могут надолго затормозить реализацию крупных недропользовательских проектов.

С точки зрения оптимизации отношений в треугольнике «государство – промышленная корпорация – коренные народы» необходимой является выработка корректной и реалистичной политики, адекватно выражающей интересы всех за-

интересованных субъектов. В этой перспективе представляют интерес реальные, фактически действующие механизмы, определяющие динамику положения коренных народов Арктики. Обозначенные выше требования можно рассматривать в качестве стратегических ориентиров для деятельности организаций коренных народов разных стран в данной области.

Изъяны существующей концепции и государственной политики России в отношении народов Севера

В настоящее время к числу коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока официально относят 40 народов. Они расселены компактными группами на огромных территориях России – в 28 субъектах федерации. По данным переписи населения 2010 г., их общая численность составляла 257,9 тыс. человек, а численность отдельных народов колеблется от 44,6 тыс. человек (ненцы) до 227 человек (энцы) [Богоявленский]. Даже в местах своего традиционного расселения они составляют меньшинство населения. Около 65 % представителей данных народов проживают в сельской местности. Их жизнедеятельность до сих пор прямо или косвенно связана с присваивающим (охота, рыболовство, собирательство) и полупроизводящим (оленоводство) типами хозяйства, определяющим особые системы природопользования, культуры, мировоззрения. Несмотря на сильное воздействие процессов модернизации и глобализации, народы Севера сохраняются как относительно самостоятельные этносоциальные образования. Даже те из них, которые на протяжении длительного времени включены в состав развитых государств, не «растворились» в доминирующем обществе, сохраняя многие элементы традиционного образа жизни.

Важно констатировать, что реальное положение народов определяется не разного рода декларациями и провозглашенными правами как таковыми, а экономической и политической ситуацией в каждой стране, общей государственной политикой в отношении данной группы народов. В России, как отмечалось, многие жизненно важные проблемы народов Севера за последние 20 лет не только не решены, но и усугубились. Это относится и к самому праву. Известно, что в период после 2000 г. наблюдаются определенная «правовая стагнация» и откат с уже завоеванных позиций, что выразилось в изъятии из федерального законодательства целого ряда ранее принятых важных положений, касающихся данных народов [Кряжков 2010: 106–107].

На мой взгляд, есть основания говорить об изъянах в разработке концептуальных основ национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера и практики государственного программирования, что является отражением общего кризиса сложившихся взглядов на развитие и решение проблем данных народов. В целом его можно оценить как кризис применения объектно-ориентированного подхода. Именно такой подход лежит в основе разного рода концепций и программ развития данных народов (всего было обнаружено более 30 концепций и 80 программ), разработанных в последние десятилетия в разных регионах России. Анализ их содержания показал, что неявно они содержат определенные концептуальные взгляды на судьбу и подход к решению проблем коренных народов. Характерными являются следующие черты применения объектно-ориентированного подхода:

- субъектом программирования, а также многочисленных концепций развития этих народов выступают не они сами, а внешние по отношению к ним субъекты;
- народы Севера обычно воспринимаются как однородный укрупненный объект управленческого воздействия;
- акцент делается на внешних источниках их развития, на создании материальных объектов (строительстве жилья, школ, установке оборудования, создании объектов энергообеспечения и др.);
- подход совершенно не стимулирует актуализацию позитивных жизненных сценариев развития самих народов.

В современных условиях необходима реализация нового концептуального подхода. Его суть должна состоять в субъектно-ориентированной политике в отношении народов Севера. Главное – создать систему учета социокультурного потенциала каждого из них и механизм его задействования в процессе современного развития.

Субъектно-ориентированный подход не заменяет, а дополняет объектно-ориентированный. Ясно, что нельзя отказываться от строительства школ, детских садов, других объектов социальной инфраструктуры, создания условий для развития экономических структур и т. п. Но этим нельзя ограничиваться.

В феврале 2009 г. Правительство РФ утвердило «Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ». Ее целью провозглашается создание условий для формирования устойчивого развития народов Севера, которое, в свою очередь, «предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущих поколений» [Концепция... 2011].

В целом это правильные ориентиры. Верными являются и многие другие провозглашенные задачи, а также обоснование необходимости особой государственной политики в отношении народов Севера, характеристика ее реальных позитивных достижений, диагностика современного положения. Заслуживает поддержки и то, что обозначено в качестве принципов устойчивого развития народов Севера – от признания гарантий их прав в соответствии с Конституцией РФ до необходимости «оценки культурных, экологических и социальных последствий предлагаемых к реализации проектов и работ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» и возмещения «ущерба, нанесенного исконной среде обитания, традиционному образу жизни и здоровью малочисленных народов Севера» [Там же].

В то же время существенно значимые недостатки имеют и сама концепция, и ее «привязка» к базисным интересам народов Севера, а также к ныне существующей системе международного права в отношении коренных народов.

Во-первых, для нее, как и для многих других концепций, характерным является рассмотрение народов Севера в качестве укрупненного, однородного, недифференцированного объекта управленческого воздействия. При таком подходе вряд ли можно рассчитывать на реальный практический эффект от ее реализации. В этой связи заметим следующее. Декларация ООН о правах коренных народов специально обращает внимание на то, что их положение «различно в разных регионах и в разных странах» и что «необходимо принимать во внимание важность

национальных и региональных особенностей и различных исторических и культурных традиций» [Декларация...]. Разработчики анализируемой концепции применительно к России почему-то на это внимания не обращают. И даже не оговаривают наличие серьезных региональных и этнокультурных различий в рамках интерэтнической общности «народы Севера».

Во-вторых, в концепции провозглашается, что в результате реализации мероприятий последнего, третьего, этапа к 2025 г. предполагается достигнуть среднероссийских показателей качества жизни малочисленных народов Севера. По сути, это главная цель концепции. На деле же к ним должны применяться другие качественные критерии оценки успешности (или неуспешности) соответствующей политики в силу этнокультурной специфики их исторического развития и современного положения. А если говорить о количественном измерении, то для оценки необходимо иметь в виду более высокие показатели уровня жизни – уже по той причине, что стоимость жизни в этих районах гораздо выше, чем во многих других регионах и в среднем в стране.

В-третьих, в качестве одной из главных ставится, как отмечалось, задача сохранения традиционного образа жизни, культуры, культурных ценностей. Но речь должна идти не просто о сохранении, а об их возрождении в обновленном виде в соответствии с нынешними условиями. Культуру, очевидно, следует понимать (и это как раз концептуальный вопрос) не в обыденно-житейском смысле – как традиционную материальную и духовную культуру, а в точном научном значении, определяемом в культурологии как адаптивный оптимум этносоциальной системы конкретного народа. Культура есть определенный механизм адаптации данного народа к конкретным условиям природной и социальной среды.

В-четвертых, в рамках предлагаемой модернизации традиционной хозяйственной деятельности планируется развитие сети факторий, но вообще не затрагивается вопрос о развитии стационарных поселений народов Севера, которые играют важную роль в сохранении и развитии традиционной культуры, а также в их общей социально-территориальной организации.

В-пятых, в качестве главнейшего механизма реализации концепции предусматривается совершенствование законодательной базы РФ в сфере защиты прав, традиционного образа жизни и исконной среды обитания малочисленных народов Севера. Но в последнее время произошел «правовой откат» в области аборигенного права, многие ранее принятые нормы аннулированы, а Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования» вообще не действует. Поэтому было бы важно показать причины и реальные возможности для изменения создавшегося положения. Иначе получается, что законы приняты, но они не работают.

В-шестых, другим важным механизмом претворения концепции в жизнь обозначается осуществление федеральных, региональных, ведомственных целевых программ и планов мероприятий, но кажется странным, что как раз перед принятием данной концепции отменена и до сих пор не воссоздана соответствующая Федеральная целевая программа. Мало того, с момента принятия концепции произошло сокращение и без того мизерного государственного целевого финансирования, направленного на решение актуальных проблем народов Севера.

В-седьмых, очень актуальным и совершенно оправданным является пункт о необходимости «мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах

нынешнего и будущих поколений». Однако из текста концепции неясно, как именно будет решаться эта важная задача.

Государственно-правовые и традиционные формы местного самоуправления у народов Севера

Среди проблем развития самих народов Севера важное значение имеют вопросы местного самоуправления. От их правильного решения будет во многом зависеть состояние не только текущих, но и перспективных проблем, в конечном итоге – возможность укрепления собственного внутреннего потенциала и превращение коренных народов в активных субъектов трудовой, экономической, политической и культурной деятельности.

Особо важную роль местное самоуправление играет в отдаленных районах с низкой плотностью населения, в ситуации дисперсного расселения на больших территориях, при неразвитости транспортной системы и других форм коммуникации. В таких обстоятельствах сильное, работоспособное и самостоятельное самоуправление является чуть ли не единственным условием благополучного существования населения.

Местное самоуправление может быть не только государственно регулируемым, на чем настаивает большинство экспертов, но и негосударственным, не только официальным (институционально-правовым), но и неофициальным. Оно реально включает и современные, и традиционные формы.

Россия не создавала местное самоуправление на Севере. Оно там существовало издревле: в форме как потестарных родоплеменных структур, так и протогосударственных образований коренных народов. Историческая роль России заключалась не столько в создании местного самоуправления на Севере, сколько в интеграции традиционных институтов местного самоуправления коренных народов в общеимперскую систему государственного управления.

Опыт России в создании местного самоуправления на Севере состоял: во-первых, в формировании институтов местного самоуправления для пришлого населения во вновь создаваемых населенных пунктах (они формировались, как правило, там, где не было постоянно проживающих представителей коренных народов); во-вторых, в создании нетрадиционных форм местного самоуправления для коренных народов (родовых или кочевых советов, туземных районных съездов, соответствующих комитетов и т. п.).

Местное самоуправление на Севере, следовательно, представляет собой сложный комплекс, интегрирующий традиционные его формы у местного населения и формы самоуправления, сформированные российским государством. Соответственно характеристика места и роли коренных народов в системе местного самоуправления на Севере должна охватывать анализ: 1) всего многообразия традиционных форм местного самоуправления коренных народов; 2) исторического опыта участия этих народов в формах местного самоуправления, создававшихся российским государством; 3) форм участия коренных народов в современной системе местного самоуправления.

В современных условиях народы Севера сохранили многие традиционные формы местного самоуправления. Они существуют на уровне родовых общин (то есть небольших групп родственников), на уровне родоплеменных, клановых

связей, а также на уровне авторитетных неформальных лидеров, выполняющих важные функции по жизнеобеспечению представителей коренных малочисленных народов в условиях рыночных преобразований. Влияние последних особенно сильно там, где слабы лидеры формальные, где существующие институциональные структуры местного самоуправления не обладают достаточными ресурсами для решения актуальных проблем жизнедеятельности и жизнеобеспечения населения.

Реализация интересов коренных малочисленных народов Севера в органах местного самоуправления в современных условиях осуществляется разными способами. Основными из них являются:

- самоорганизация в различных общественных организациях, принимающих участие в решении жизненно важных вопросов; наиболее активной в данном отношении является Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и ее региональные отделения (заметим, что 1 ноября 2012 г. распоряжением Министерства юстиции Российской Федерации деятельность данной организации была приостановлена);

- квотное представительство в законодательных органах власти субъектов федерации (автономных округов) и представительных органах местного самоуправления (данная форма была предусмотрена статьей 13 Федерального закона о гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, и хотя в настоящий момент эта норма исключена из Закона, в некоторых случаях на практике она продолжает действовать);

- уполномоченное представительство коренных малочисленных народов Севера в органах местного самоуправления (данная инициатива нашла отражение, например, в Законе об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае);

- выделение в органах местного самоуправления департаментов (отделов) коренных малочисленных народов Севера (они существуют в Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах и существовали в Долгано-Ненецком, Эвенкийском округах до момента ликвидации этих округов);

- прямое участие в выборах глав муниципальных образований и занятие соответствующих должностей.

В реальной практике нетрадиционные формы местного самоуправления взаимодействуют с традиционными формами. Это создает сложную мозаику актуально реализуемых форм самоуправления коренных малочисленных народов Севера. Поэтому усиление роли и повышение эффективности местного самоуправления предполагает задействование потенциала не только официальных и современных, чем часто ограничиваются, но и неофициальных и традиционных форм и механизмов самоуправления коренных народов. Значимость последних вряд ли можно оценить как имеющую выраженную тенденцию к снижению. Напротив, можно говорить об известном ее возрастании в условиях нестабильности социально-экономической ситуации и несовершенства законодательной базы в отношении коренных народов Севера.

Отсюда вытекает важная задача по изучению всего многообразия форм местного самоуправления в их реальном взаимодействии, а также по использованию

соответствующих знаний в практической политике. Без этого даже подключение серьезных материальных, финансовых и административных ресурсов не может быть достаточно эффективным.

Стратегические ориентиры политики в отношении народов Севера

С учетом проведенного анализа можно предложить для дальнейшего обсуждения и возможной практической реализации, кроме сформулированных выше, также следующие положения.

1. Требуется изменить основополагающий подход и рассматривать народы Севера не только как нечто единое, не только как один укрупненный объект, но и как множество конкретных объектов. Коренные народы Севера во многом сходны в своем развитии и образе жизни. Но они и различны – по своей культуре, мировоззрению, традициям, социальной самоорганизации, интересам и конкретным историческим возможностям. Следовательно, формат устойчивого развития для каждого из этих народов будет своеобразным. Все это требует реализации субъектно-ориентированного подхода при разработке соответствующих концепций и программ, поскольку такой подход дает возможность учесть социокультурные особенности исторического развития и современного состояния разных северных этносов.

2. Поэтому существует потребность в разработке этноориентированных концепций устойчивого развития народов Севера применительно к отдельным субъектам федерации, в которых должны быть учтены особенности конкретных проблем и конкретных локальных условий существования народов. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера должна быть не концепцией развития коренного населения отдельных субъектов федерации, а концепцией развития населяющих ее коренных народов. В своем не абстрактно-обобщенном, а конкретном и развернутом виде Концепция должна предусматривать доктрины (подконцепции) устойчивого развития отдельных народов: эвенков, ненцев, селькупов, долган и др. Региональные этноориентированные концепции комплексного устойчивого развития народов Севера на среднесрочную перспективу должны выступать в качестве основы специализированных региональных целевых комплексных программ, реализующих позитивные сценарии устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера.

3. Это не отменяет необходимости воссоздания Федеральной целевой программы устойчивого развития народов Севера, направленной на решение комплекса проблем их развития в масштабе всей страны, а также увеличение объема соответствующего целевого финансирования.

4. Наряду с активно пропагандируемой и успешно проводимой в ряде регионов политикой обустройства факторий целесообразно развивать национальные поселки как значимые компоненты социально-территориальной организации населения. Это будет способствовать возрождению традиционной культуры и устойчивому развитию коренных народов в условиях современных модернизационных процессов.

5. Важной задачей является создание действенного механизма задействования потенциала самих народов и повышения их ответственности за собственное развитие. Для этого необходимо, в частности, совершенствование существующих социальных структур, органов политической самоорганизации и самоуправления данных народов, подготовки соответствующих специалистов.

6. Требуется более тесное, чем в настоящее время, сотрудничество всех заинтересованных субъектов в процессе обсуждения, принятия и реализации нормативно-правовых актов, концептуальных основ и практических решений, касающихся народов Севера: лидеров общественных организаций коренных народов, специалистов органов власти и управления, ученых, представителей нефтегазового комплекса и других промышленных предприятий, действующих на территории традиционного расселения народов, а также средств массовой информации.

7. Необходимо усилить научную составляющую при разработке концепций и программ устойчивого развития народов Севера, а также при организации мониторинга их реального положения, имея в виду в том числе увеличение объемов финансирования на конкретные исследования. Без знания того, что думают о своих проблемах рядовые жители и чего они хотят, никакие концепции и проекты не могут быть эффективными и оправданными.

8. С целью оценки реального состояния развития народов Севера, а также уточнения содержания специализированных региональных целевых программ их устойчивого развития органам власти совместно с научно-образовательными учреждениями целесообразно произвести комплексную научно-статистическую оценку достигнутого уровня развития человеческого потенциала коренных малочисленных народов Севера.

9. Целесообразно наладить систему индивидуального учета представителей народов Севера и их реальных потребностей в режиме мониторинга, решив при этом задачу документального подтверждения принадлежности отдельных людей к числу данных народов.

Фундаментальная задача для народов Севера состоит в том, чтобы избежать опасности превращения в музейные экспонаты в заповедниках глобализирующегося информационного общества, чтобы в этих условиях вновь продемонстрировать собственную историческую состоятельность. Решение данной исторической задачи во многом зависит от их собственной активности, от того, как и насколько они смогут задействовать свой этнокультурный потенциал с учетом реализованных в прошлом сценариев развития, современных условий и реальных потребностей. В то же время такое решение невозможно без действенной государственной поддержки, существующие формы и механизмы которой нуждаются в серьезном концептуальном переосмыслении.

Литература

Богоявленский Д. Последние данные о численности народов Севера // Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html> (дата обращения: 17.01.2013). (Bogoyavlensky D. Latest data on the number of peoples of the North // Association of indigenous low-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html> (accessed: 17.01.2013)).

Декларация ООН о правах коренных народов [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (дата обращения: 15.08.2011). (Declaration of the UN about the rights of indigenous people [Electronic resource]. URL:

http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml (accessed: 15.08.2011)).

Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://raipon.org/Официально/Документы/tabid/345/Default.aspx> (дата обращения: 15.08.2011). (Conception of sustainable development of indigenous low-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation [Electronic resource]. URL: <http://raipon.org/Ofitsialno/Dokumenty/tabid/345/Default.aspx> (accessed: 15.08.2011)).

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М. : Норма, 2010. (Kryazhkov V. A. Indigenous low-numbered peoples of the North in Russian law. Moscow: Norma, 2010).

Пилясов А. Н. Игра за белых: чему могут научить мир народы Севера? / А. Н. Пилясов // И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знаний. М. : ЛИБРОКОМ, 2009. С. 460–465. (Pilyasov A. N. Game for the white: What can teach the world peoples of the North? / Ed. by A. N. Pilyasov // The last will become the first: The northern periphery on the way to the knowledge economy. Moscow: LIBROKOM, 2009. Pp. 460–465).