

КОРЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА В ГОСУДАРСТВЕННЫХ АРКТИЧЕСКИХ СТРАТЕГИЯХ

Корчак Е. А.

ФГБУН «Институт экономических проблем им. Г. П. Лузина» Кольского научного центра РАН, Апатиты, Россия (184200, г. Апатиты, ул. Ферсмана, д. 24а), e-mail: korchak@iep.kolasc.net.ru

Север России – высокоширотная территория, включающая арктическую зону. Северная специфика заключается в особенностях природно-ресурсного и человеческого потенциалов: этническая структура человеческого потенциала северных территорий РФ обусловлена жизнедеятельностью коренных народов Севера. Представители коренных малочисленных народов Севера арктической зоны России: ханты, ненцы, коми, селькупы, саами, чукчи, эскимосы, эвены, чуванцы, кереки, коряки, лопари. Среди факторов, негативно влияющих на социально-экономическое положение коренных малочисленных народов Севера РФ сегодня, – активное промышленное освоение районов проживания и традиционного природопользования, конкуренция в использовании ресурсов, развитие сферы туризма, изменение климата, несовершенство институционального регулирования жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера. В рамках реализации арктической политики РФ особый интерес представляет арктическая стратегия Канады, которая в отношении коренных народов Севера подразумевает повышение уровня их благосостояния за счет применения комплексного подхода к защите экологически уязвимых территорий жизнедеятельности коренных народов, предоставления им прав распоряжения своими землями и ресурсами, предоставления финансовых ресурсов. Основой арктической политики РФ является модель устойчивого развития арктических территорий, предусматривающая комплексный подход в решении проблем социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. Основные составляющие такого подхода – социальная, экономическая, экологическая.

Ключевые слова: Арктика, Север, коренные народы, благосостояние, политика, стратегия, Канада, Аляска, Норвегия, Швеция, Россия, Финляндия, Гренландия, инуиты, саами.

INDIGENOUS PEOPLES OF THE NORTH IN THE NATIONAL ARCTIC STRATEGIES

Korchak E. A.

Luzin Institute for Economic Studies Kola Science Centre of RAS, Apatity, Russia (184200, Apatity, Fersman st. 24 a), e-mail: korchak@iep.kolasc.net.ru

The North of Russia is a high latitude area, which includes the Arctic zone. The northern specificity lies in the features of the natural resources and the human potential. The ethnic structure of human potential is the livelihoods of indigenous peoples of the North. Khanty, Nenets, Komi, Selkup, Saami, Chukci, Eskimos, Evens, Chuvans, Kereki, Koryaki, Lappi are the representatives of indigenous peoples of the Russian North. The active industrial development, the competition in the use of biological resources, the development of tourism, the climate change and the inadequate institutional regulation of life of indigenous peoples are the factors that adversely affect the socio-economic situation of the indigenous peoples of the Russia. The Canada's Arctic strategy is of particular interest to Russia. The Canada's Arctic strategy in relation to indigenous peoples of the North means raising the level of well-being through a comprehensive approach to the protection of environmentally sensitive areas of indigenous peoples life, the rights of the indigenous peoples manage their lands and resources, financial resources. The model of sustainable development of the Arctic territories is the foundation of the Russian Arctic policy. This model should provide a comprehensive approach to solving the problems of socio-economic development of the indigenous peoples of the North. The main components of this approach are social, economic and environmental.

Keywords: Arctic, North, indigenous peoples, the well-being, the policy, the strategy, Canada, Alaska, Norway, Sweden, Russia, Finland, Greenland, Intuits, Sami peoples.

Введение

Как высокоширотная территория, включающая арктическую зону, Север характеризуется суровыми природно-климатическими условиями, в т.ч. длительными и холодными зимами с

сильными ветрами, распространением многолетней мерзлоты и т.д. Северная специфика такой территории заключается также в уникальном природно-ресурсном и значительном человеческом потенциале с особой этнической структурой, обусловленной жизнедеятельностью коренных народов Севера. Среди основных представителей коренных народов Севера – инуиты (Канада), эскимосы, алеуты, инуипаки (Аляска), гренландские эскимосы (Гренландия), саамы (Норвегия, РФ, Швеция), чукчи (РФ). Актуальными в свете возросшего значения арктических территорий северных стран является сегодня защита социальных прав коренных народов Севера, в т.ч. на традиционное природопользование и жизнедеятельность своих этнокультурных сообществ.

Коренные народы Американского Севера и Дании

На американском Севере и в Дании основными представителями коренных народов являются инуиты:

- в Канаде в северо-арктических территориях (Нунавут, Юкон и Северо-Западные территории) проживает 0,32 % населения страны, около 40 % которого составляют инуиты, имеющие свои автономии в провинции Нунавут и также проживающие на Северо-Западных территориях и в Лабрадоре (в целом Конституция Канады признает 3 группы коренного населения – индейцы, метисы и инуиты; права коренных народов Канады находятся под защитой Конституции страны с 1982 г.). Основным субъектом канадской политики в отношении коренных народов является Департамент по делам аборигенов и развитию северных территорий Канады (Aboriginal Affairs and Northern development Canada – AANDC), целью деятельности которого является поддержка коренных народов и населения северных территорий в их усилиях по повышению благосостояния и в участии общин в общественной жизни и в социально-экономическом развитии Канады;
- на арктическом побережье США – Аляске (население составляет около 0,2 % населения страны) – самая высокая в Америке доля коренного населения: около 15 % населения штата составляют эскимосы (инуиты), алеуты, инуипаки. Одним из субъектов политики в отношении коренных народов Аляски является Федерация коренных народов Аляски (Alaska Federation of Natives), цель которой – содействие в участии коренных народов в жизни общества, в сохранении их культуры и в реализации собственных прав;
- основным народом Гренландии (Дания) являются гренландские эскимосы (инуиты), составляющие около 90 % населения острова.

Содействию в реализации прав инуитов США, Канады, Гренландии (и России) способствует неправительственная организация «Совет инуитов» (ИСС) – постоянный участник Арктического Совета, целями деятельности которой являются укрепление единства, защита прав и обеспечение интересов, а также содействие в развитии культуры инуитов.

Коренные народы Финляндии, Швеции и Норвегии

Коренные народы Финляндии, Швеции и Норвегии – саами, часть которых проживает также в Мурманской области (Россия). В Финляндии на территории провинции Лапландия находится саамский регион страны (здесь проживают саамы, численность которых составляет около 4 % населения провинции). На севере Швеции 9 % местного населения составляют саамы. На севере Норвегии численность саамов достигает 1 % населения страны. Основным субъектом политики в отношении саамов этих стран (и России) является представительный орган «Парламент саами» (Саамский Парламент): Парламент саами Финляндии (в ведении которого находятся вопросы реализации прав саамов), Парламент саами Швеции (в ведении которого находятся вопросы культурного развития коренных народов, а также вопросы развития оленеводства), Парламент саамов Норвегии, Парламент саамов Кольского полуострова.

Арктические стратегии зарубежных стран и коренные народы Севера

Всевозрастающее значение Арктики требует от северных стран, в состав которых входят арктические территории, разработки и реализации специфической «арктической» политики, основа которой – устойчивое развитие зоны Арктики, предполагающее обеспечение текущих экономических и социальных потребностей местных социумов без угрозы экономической безопасности территории и ресурсам Арктики.

Приоритетами арктической стратегии Канады *Our North, Our Heritage, Our Future: Canada's Northern Strategy* (2009 г.) [8] являются обеспечение государственного суверенитета в арктическом регионе, содействие социально-экономическому развитию северных территорий (модернизация инфраструктуры и улучшение жилищных условий, совершенствование территориальной системы здравоохранения), защита природного наследия и совершенствование северного управления (совершенствование самоуправления северных территорий с целью обеспечения роста экономического потенциала общин). В рамках арктической стратегии страны на постоянной основе реализуются долгосрочные «программы трансфертных выплат», направленных на обеспечение жизнедеятельности коренных народов Канады. В отношении инуитов основными из них являются [8]: *Transfer payments for Government and Institutions of Government* (программа направлена на обеспечение институционального регулирования организаций коренных народов), *Transfer Payments for education* (удовлетворение спроса на образовательные программы и услуги, финансирование основных образовательных программ и т. д.), *Transfer Payments for social developments* (обеспечение социальных потребностей и поддержание социально приемлемого уровня жизни коренных народов), *Transfer Payments for aboriginal economic* (увеличение экономических возможностей общин коренных народов), *Transfer Payments for*

community infrastructure (развитие инфраструктуры общин) и т. д. Актуальными (для России) являются такие мероприятия в рамках реализации арктической стратегии Канады, как создание рабочих мест для инуитов на предприятиях горнодобывающей и нефтегазовой промышленности и распределения газа и электроэнергии, а также поставка продукции по доступным ценам в отдаленные и изолированные общины (продовольственное субсидирование на такие наименования скоропортящихся товаров, как свежие овощи и фрукты, хлебобулочные, молочные, мясные, рыбо- и морепродукты, яйца, сок в емкостях не более 250 мл, детское питание и другие скоропортящиеся продукты).

Одними из основных интересов арктической стратегии США (National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive, 2009 г. [6]) являются «богатые ресурсы арктического региона и его хрупкость», удовлетворение которого предполагает привлечение общин коренных народов к принятию решений, затрагивающих вопросы их жизнедеятельности (привлечение коренных народов к обсуждению вопросов, связанных с разведкой и добычей и их экологическими и социально-экономическими последствиями для общин).

Основной задачей арктической политики Дании, в соответствии с Danmark, Grønland & Færøerne: Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011–2020 (2010 г.) [5], является содействие устойчивому росту и социальной стабильности, в т. ч. посредством сохранения культурного наследия, укрепления прав коренных народов, а также поддержания продуктивной деятельности их общин в рамках международного сотрудничества.

Основные интересы арктических стратегий Финляндии, Швеции и Норвегии в отношении коренных народов Севера связаны с долгосрочным устойчивым развитием и охраной культурного наследия коренных народов Севера в рамках международного сотрудничества (сохранение культуры и языка коренных народов и обеспечение их участия в решении вопросов, затрагивающих сферы жизнедеятельности саамов, изучение последствий изменения климата на жизнедеятельность общин коренных народов):

- отправная точка арктической политики Финляндии – Suomen arktinen strategia 2013 (2013 г.) [9] в качестве одного из аспектов развития арктического региона страны рассматривает расширение возможностей саамов в обеспечение собственного благосостояния и развитии своей культуры, повышение статуса саамов в Баренцевом регионе в рамках международного сотрудничества (статус саами как коренного народа здесь обеспечен Конституцией страны, кроме того, в Финляндии существует языковое и культурное самоуправление саамов);

- основным направлением арктической политики Швеции Sveriges strategi för den arktiska regionen (2011 г.) [10]), затрагивающим права и интересы коренных народов Севера, является расширение возможностей саамов в развитии своей самобытности, в т.ч. сохранение

культуры и саамского языка и традиционных отраслей экономики (оленьеводства), расширение участия представителей коренных народов (молодежи и женщин) в политических процессах, укрепление знаний о процессах адаптации к изменяющемуся климату Арктики (например, влияние изменения климата на традиционные сферы хозяйствования), развитие сферы туризма с учетом ее влияния на жизнедеятельность саамов; - социальная составляющая арктической стратегии Норвегии Nordområdene, Visjon og virkemidler (2011 г.) [7] включает укрепление основ занятости и рост благосостояния населения страны посредством определения региональных и национальных приоритетов в сотрудничестве с арктическими странами и коренными народами Севера. Основные меры реализации такого направления – содействие в активизации деятельности коренных народов (обеспечение возможностей их участия в решении вопросов, затрагивающих жизнедеятельность общин) и в развитии их культуры, создание рабочих мест и поддержание уровня жизни коренных народов Севера (обеспечение создания рабочих мест в соответствии с диверсификацией промышленного производства). Одним из приоритетов реализации арктической политики Норвегии на долгосрочную перспективу является разработка системы этических принципов хозяйственной деятельности в Арктическом регионе.

Коренные малочисленные народы Севера в Российской Федерации

Коренные малочисленные народы Севера РФ – народы, проживающие в районах Севера на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями [4].

В арктической зоне РФ проживает около 68 тыс. чел. [1] коренного населения (4,8 % населения арктической зоны России), основными характеристиками которого являются высокий уровень заболеваемости, низкая продолжительность жизни и ослабление анатомо-физической адаптации [2], вызванные такими проблемами социально-экономического развития местных сообществ, как безработица, низкий уровень жизни, ограниченный доступ к услугам отраслей социальной сферы, а также загрязнением окружающей среды, сокращением площади территорий традиционного природопользования.

Так, среди основных проблем социально-экономического положения коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа – снижение рождаемости, низкая продолжительность жизни (в сравнении со средней продолжительностью жизни всего населения округа), рост числа социально значимых заболеваний, высокий уровень смертности (в т. ч. младенческой и в трудоспособном возрасте), алкоголизм, неприспособленность системы образования и здравоохранения к потребностям коренных народов; а также такие проблемы в сфере традиционного

природопользования, как сокращение пастбищных угодий для оленеводческого населения, недостаток финансовых средств, отсутствие материально-технической базы, удаленность общин, нехватка квалифицированных кадров и отсутствие в профессиональной заинтересованности молодежи ориентации на занятость в традиционных сферах деятельности [3, с. 62-83].

Среди факторов, влияющих на социально-экономическое положение коренных малочисленных народов Севера РФ сегодня, – активное промышленное освоение районов проживания и традиционного природопользования (приводящее к ухудшению социально-экономического положения коренных народов), конкуренция в использовании биологических ресурсов между общинами и бизнесом [3, с. 3-6], развитие сферы туризма, изменение климата и, в первую очередь, несовершенство институционального регулирования жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера (в т. ч. несовершенство правового регулирования статуса коренных малочисленных народов Севера, отсутствие банка статистических данных, а также отсутствие скоординированной политики в целом).

Сегодня политика в отношении коренных малочисленных народов Севера в РФ ограничена – сфокусирована на вопросах сохранения культурного и природного наследия. В соответствии с федеральным законодательством [4] она заключается в основном в предоставлении органами государственной власти и органами местного самоуправления помощи в виде целевого финансирования региональных и местных программ сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов; заключения с общинами малочисленных народов договоров на выполнение работ и предоставление услуг; целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам малочисленных народов для самоуправления и традиционного хозяйствования малочисленных народов.

Несомненно, приоритеты арктических стратегий зарубежных северных стран в отношении коренного населения представляют особый интерес при формировании и реализации политики РФ в отношении коренных малочисленных народов Севера как составной части арктической стратегии России.

В рамках реализации арктической политики Российской Федерации особый интерес, на наш взгляд, представляет арктическая стратегия Канады, которая в отношении коренных народов Севера страны подразумевает повышение уровня их благосостояния за счет применения комплексного подхода к устойчивому развитию экологически уязвимых территорий жизнедеятельности инуитов (в т. ч. создание национальных районов дикой природы и национального парка в Арктике, реализация программ по восстановлению окружающей

среды загрязненных участков Севера), предоставления инуитам прав распоряжения своими землями и ресурсами, предоставление финансовых ресурсов (в рамках «трансфертных программ»), в т.ч. на внедрение инновационных моделей самоуправления северных территорий.

Заключение

В силу этнического состава населения арктической зоны одним из основных участников арктической политики наравне с органами государственной власти, органами местного самоуправления, межправительственными организациями и транснациональными корпорациями являются коренные малочисленные народы Севера.

Основой арктической политики РФ является модель устойчивого развития арктических территорий, предусматривающая комплексный подход в решении проблем социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, основными составляющими которого являются: 1) социальная (создание условий для саморазвития и самообеспечения коренных малочисленных народов Севера), 2) экономическая (устойчивая эксплуатация ресурсов, развитие инфраструктуры региона и обеспечение участия общин коренных малочисленных народов в реализации крупномасштабных проектов), 3) экологическая (защита окружающей среды, ограничение негативного воздействия промышленной деятельности на территории природопользования коренных малочисленных народов Севера, сохранение биоразнообразия региона).

Исследование проведено в рамках гранта РГНФ №13-12-51010 «Коренные народы и устойчивое развитие местных сообществ Севера и Арктики РФ» (научный руководитель – ученый секретарь Центра гуманитарных проблем Баренц-региона Кольского научного центра РАН, к.э.н. Виноградова С. Н.).

Список литературы

1. Богоявленский Д. Последние данные о численности народов Севера [Электронный ресурс] // Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: сайт. – URL: <http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html> (дата обращения 22.05.2013).
2. Булдакова В. Г. Особенности развития человеческого потенциала коренных малочисленных народов Севера // Власть и управление на Востоке России. – Хабаровск: Изд-во Дальневосточной академии государственной службы, 2009. – № 2. – С. 127-135.

3. Север и северяне. Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России / Отв. ред. Н. И. Новикова, Д. А. Функ. – М.: Изд. ИЭА РАН, 2012. – 288 с.
4. Федеральный закон от 20 июля 2000 года N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Российская газета: сайт. – URL: <http://www.rg.ru/2000/06/20/obshiny-dok.html> (дата обращения 22.05.2013).
5. Danmark, Grønland & Færøerne: Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011–2020 [Электронный ресурс] // Denmark in Canada. Ministry of Foreign Affairs of Denmark: official site. URL: http://canada.um.dk/da/~-/media/Canada/Documents/Other/Arktis_Rapport_DA.pdf (дата обращения 30.04.2013).
6. National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive [Электронный ресурс] // FAS. Federation of American Scientists: official site. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (дата обращения 28.04.2013).
7. Nordområdene, Visjon og virkemidler [Электронный ресурс] // Regjeringen.no. Informasjon fra regjeringen og departementene: official site. URL: http://www.regjeringen.no/upload/UD/Vedlegg/Nordområdene/UD_nordomrodene_NO_web.pdf (дата обращения 30.04.2013).
8. Our North, Our Heritage, Our Future: Canada's Northern Strategy: official site. – URL: <http://www.northernstrategy.gc.ca/cns/cns-eng.asp> (дата обращения 13.06.2013).
9. Suomen arktinen strategia 2013 [Электронный ресурс] // Arctic Finland: official site. – URL: http://valtioneuvosto.fi/tiedostot/julkinen/arktinen_strategia/Suomen_arktinen_strategia_fi.pdf (дата обращения 23.08.2013).
10. Sveriges strategi för den arktiska regionen [Электронный ресурс] // Regeringskansliet: official site. – URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/16/77/86/23e2edf0.pdf>

Рецензенты:

Жаров В.С., д.э.н., профессор, декан экономического факультета ФГБОУ ВПО «Петрозаводский государственный университет» Кольский филиал, г.Апатиты.

Скуфьина Т.П., д.э.н., зав. отделом регионального и муниципального управления на Севере РФ ФГБУН ИЭП им. Г. П. Лузина Кольского научного центра РАН, г.Апатиты.