



Экспертный доклад

Будущее Арктики: коренные народы Севера в условиях новой реальности



Якутск 2022

Введение

Арктика – один из самых богатых на ресурсы регионов, потенциал которых до конца еще не изучен. Помимо полезных ископаемых, в «ледовом банке» региона сосредоточен огромный запас пресной воды. Но повышенное внимание к Арктике объясняется не только ресурсным потенциалом. Проекты в области освоения региона – это инструмент международной дипломатии, позволяющий претендовать на статус «арктической державы». Как отмечал Президент России Владимир Путин, деятельность России в регионе все прочнее закрепляет за страной эту позицию.

Россия в статусе председателя Арктического совета уделяет особое внимание поддержке коренных жителей региона, ведь условия жизни арктических этнических групп – это не только вопрос освоения северных территорий. В условиях глобального изменения климата на первый план выходят вопросы сохранения человеческого капитала Арктики и традиционных видов экономической деятельности ее жителей. 9 регионов Сибири и Дальнего Востока относятся к Арктической зоне Российской Федерации. В них проживает 47 малочисленных народов, это порядка 300 тыс. человек. Коренные народы Севера являются неотъемлемой частью населения России, и именно с таким акцентом страна подходит к разработке политики в отношении данных групп.

В этом году Президент поднимал тему необходимости пересмотра механизмов поддержки арктических этносов. Ведь вопросы социального благополучия, расширения возможностей для ведения традиционного хозяйства, а также усиление культурного обмена приобретают дополнительную актуальность в условиях информационной войны против России, мишенью которой зачастую являются коренные народы Севера. Эксперты Ленского клуба и Северного форума по устойчивому развитию обозначили ключевые направления работы по улучшению положения жителей Арктики:

- Необходимо выработать **инструменты для адаптации этнических групп к современным реалиям**. Глобальное потепление особенно влияет на образ жизни коренных народов Севера. В этой связи их представителей необходимо обучать новым видам экономической деятельности. Перспективным направлением могла бы стать туристическая отрасль. Однако, важно проработать вопрос сохранения и традиционных промыслов и их популяризации среди молодежи народов Севера.



- Особенно остро стоит **проблема демографии арктических этносов**. Так как некоторые народы находятся на грани исчезновения, необходимо выработать механизмы, которые будут способствовать повышению рождаемости. Решением вопроса может стать пересмотр и введение новых льгот. Важно, чтобы они касались не только людей, проживающих на арктических территориях, но и переехавших в города и поселки.

- Для устойчивого развития коренных малочисленных народов необходимо **укрепить многостороннюю кооперацию**. Инициаторами данного процесса должны быть арктические регионы. Они же подключат к выработке решений федеральные власти, ассоциации, а также бизнес. Важнейшей частью такого взаимодействия должно стать привлечение самих представителей коренных народов.

- Сегодня назрела необходимость **комплексного обновления текущего законодательства** в работе с коренными народами Севера. Есть ряд региональных инициатив (например, якутский закон об этнологической экспертизе), которые необходимо тиражировать в других регионах или закреплять на федеральном уровне. Данные предложения необходимо актуализировать. Пересмотр стратегических документов позволит решить вопросы по адаптации коренных народов, а также проблемы, связанные с демографией.



Функ Дмитрий Анатольевич, Директор Института этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая

В большинстве стран мира коренные малочисленные народы (среди них не только народы Севера) являются племенными сообществами, часто с доиндустриальными технологиями – это делает их уязвимыми в условиях рыночной экономики. Основная часть риторики в отношении коренных народов строится с использованием терминов «помощь», «поддержка» или «развитие» для описания тех социально-экономических мер, которые применяются к этим сообществам, а также терминов «исчезающие» или «на грани исчезновения» при описании ситуации с их языками и этническими культурами.

Исторический опыт интеграции коренных малочисленных народов Севера везде разный. Чаще используется метод резервации – в той или иной степени сохраняется форма дистанцирования и изоляции некоторых групп. Уникальная практика была реализована в СССР – автономизация групп с наделением лидеров властными полномочиями. Современная Россия успешно продолжает эту традицию.

Сегодня коренные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока такие же 100% граждане РФ, как и представители любых других этнических групп. Они так же, как и вся страна, строили социализм, возвращали собственную интеллигенцию, воевали за родину, и в целом живут той же жизнью России, что и все ее граждане.

На данный момент особого внимания требуют группы, проживающие в пограничных районах, или занимающие трансграничное положение, когда существенная часть народа живет на территории других государств. Это саамы, нанайцы, эскимосы и ряд других народов, в ряде случаев являющиеся объектом влияния так называемой мягкой силы со стороны соседних государств.

В случае с пограничными группами полезным будет обращение к зарубежному опыту, который во многом успешен – в том числе, в части интеграции, социально-экономической, и культурной поддержки коренных народов. Ярким примером в этом смысле является Саамский парламент и университет, в котором можно обучаться на саамском языке. Эту практику можно было бы перенять, как минимум, в вопросах поддержки этнических языков.



Широков Анатолий Иванович, Заместитель председателя Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера

Необходимость особой защиты коренных малых народов Севера, Сибири и Дальнего Востока вытекает из самого их демографического статуса. Более половины представителей таких народов сегодня живут в арктической зоне, две трети из них – за пределами городских поселений. Причем численно коренные народы не слишком велики. Понятно, что в этих условиях законодателю необходимо их защищать. Власти это осознали еще в XIX веке, с положений графа Сперанского. С тех пор система поддержки северных народов развивалась и модернизировалась – и в советский период, и сегодня.

В результате сейчас у нас вполне эффективная законодательная система защиты интересов коренных малочисленных народов, которая позволяет в полной мере отражать их особый статус, наделять их необходимыми льготами и преференциями. Причем не только на федеральном уровне, но и на региональном, и на уровне местного самоуправления.

Более того, Россия сегодня едва ли не единственная страна мира, в котором коренные малые народы имеют собственную государственность. У нас есть целый ряд субъектов – в том числе Ненецкий и Ямало-Ненецкий, Чукотский автономные округа, в которых именно северные этносы являются титульными. В Республике Саха (Якутия), которая является самым большим регионом страны, также они обладают особыми правами.

Тем не менее, нереализованный потенциал тоже велик. На мой взгляд, сейчас особенно важно корректировать систему поддержки жителей Арктики так, чтобы создавать дополнительные стимулы их производственной активности, включения в экономическую жизнь региона и страны в целом. На примере оленеводства я вижу, что такие меры востребованы – нужно помогать хозяйствам увеличивать поголовье стада, повышать его качество, защищать от эпизоотий.

Необходимо уйти от существующей в ряде территорий практики, когда та же оленеводческая деятельность ведется не ради реального экономического смысла, а только для получения льгот и дотаций. Вместо этого у людей должно появиться понимание того, что их труд важен, что он способен принести достойные экономические результаты, улучшить качество их собственной жизни.



Отдельно важно обеспечить комплексную защиту интересов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при реализации крупных промышленных и инфраструктурных проектов. В этом контексте нельзя не приветствовать инициативу Якутии, где был два года назад принят закон об этнологической экспертизе. На мой взгляд, было бы правильно обобщить якутский опыт и выйти на федеральный уровень власти с идеей принятия подобного закона в общероссийском масштабе.



Васильев Владимир Николаевич, Исполнительный директор Северного Форума, Президент Академии Северного Форума

В России сегодня действует немало мер поддержки коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России – как на федеральном, так и на региональном уровнях. И все же говорить о том, что проблемы развития этих народов решены, явно преждевременно. Особенно выделил бы актуальность вопросов, связанных с идентификацией, возможностями ведения традиционного образа жизни, сохранения демографического потенциала.

В том, что касается экономической организации северных этносов, то главная трудность заключается в установлении баланса между интересами жителей Арктики и добывающих компаний. Для сохранения традиционных промыслов необходимо активно работать с запросами коренных народов – например, территории традиционного природопользования оформлять на арендной основе, избегать урезания квот, пересмотреть сроки вылова рыб. Второй серьезный момент – компенсация сырьевыми предприятиями ущерба, наносимого общинам. Сегодня есть государственные экспертизы в целях выдачи разрешений на геологоразведку, освоение, строительство и т.д., в Якутии на региональном уровне принят закон об этнологической экспертизе. Но эти меры требуют доработки или обоснования для применения во всех регионах.

Большой пласт работы связан с демографией коренных народов. Необходимо учитывать, что многие представители малочисленных этносов живут в городах и не занимаются традиционными видами хозяйствования. Но они также имеют право получать льготы ввиду своего статуса, например, это касается поддержки в получении образования. С другой стороны, статистика показывает, что молодежь коренных народов зачастую не заинтересована продолжать традиции своих предков. Учитывая высокий уровень их миграции в крупные агломерации, данная проблема также требует особого внимания.

Вместе с тем есть вопросы и об обоснованности численности коренных народов. Создается ощущение, что их представители не всегда отражают объективные цифры в страхе потерять существующие привилегии и льготы. Федеральное агентство по делам национальностей запустило процесс создания Реестра коренных народов Севера. У этой инициативы есть потенциал – прежде всего, ее реализация помогла бы систематизировать и



упорядочить статистику, определить степени поддержки в зависимости от состояния тех или иных групп: от находящихся под угрозой исчезновения до растущих. В дальнейшем это может перерасти в разработку нового свода законов, определяющего горизонты поддержки этносов Севера и стимулирующего демографическую политику.

В рамках Второго Международного десятилетия коренных народов Российская Федерация усиливает работу по поддержке коренных народов Севера. Регионы, в которых проживают малочисленные народы, могут получить существенную помощь в решении вопросов сохранения природных экосистем, упорядочивании использования природных ресурсов. Помощь, оказываемая государством напрямую через национальные проекты, государственные программы, позволит обеспечить комплексный подход к освоению территорий. По факту это будет улучшать качество жизни не только коренных жителей, но и всего населения региона.

Однако для более детальной проработки стоящих проблем необходима межведомственная кооперация, которая объединит федеральную власть, регионы, ассоциации и другие заинтересованные стороны. Сегодня далее создания рабочих групп взаимодействие не продвигается. Но именно такой инструмент мог бы обеспечить достижение необходимых результатов.



Зворыкина Юлия Викторовна, профессор Международного института энергетической политики и дипломатии МГИМО МИД России

Коренные народы – это и есть Арктика, именно они являются отражением устойчивого развития региона. Эти этнические группы имеют тысячелетний опыт навыков приспособления к условиям крайнего Севера и Арктики, но они одними из первых ощущают последствия климатических изменений, потому что их культура и виды экономической деятельности тесно связаны с окружающей средой и природными ресурсами. При этом их низкая численность, уязвимость традиционного образа жизни, требуют особого внимания государства.

Напрямую влияет на положение северных народов и ситуация в международных отношениях. Арктика долгие годы была образцовым регионом сотрудничества между государствами, но после отказа западных стран от работы в формате Арктического совета, все проекты, реализуемые в рамках совета, были заморожены, а коренные жители столкнулись с ограничением импорта, в том числе на пушнину. С некоторыми странами продолжается сотрудничество на гуманитарном уровне, но полностью сгладить негативное влияние произошедшего разрыва это не помогает. Особенно неприятно, что оказались ограничены возможности общения внутри народов и между ними. Например, саамы проживают на территории четырех стран, и российская диаспора сейчас оторвана от своих братьев и сестер.

Но и внутри России интересы коренных народов Севера требуют дополнительного внимания. В первую очередь – в контексте защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни, основанного на историческом опыте предков, а также необходимости сохранения самобытной культуры, в том числе бытовой, обычаев и верований. В этом направлении накопилось немало проблем, которые необходимо решать в ближайшее время. Назрела острая потребность в новых нормативных актах, а также внесении изменений в действующее законодательство. Наряду с этим также важны вопросы здравоохранения и инфраструктуры, доступ к которым у жителей Арктических регионов остается весьма невысоким.

В целом, необходимо создать такие правила игры, которые в максимальной степени способствовали бы повышению благополучия коренных малочисленных народов. У нас уже есть работающая Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, которая в некоторой



степени устанавливает данные правила. Но нужно работать над этим дальше – ведь в силу стратегического значения арктического региона в нем с каждым годом будет активизироваться реализация крупных промышленных объектов, в том числе нефтегазовых. Они неизбежно будут затрагивать традиционные виды деятельности северных народов, в том числе оленеводство, охоту, рыбалку, сбор плодов и растений. И потому важно, чтобы коренные народы получали возможность непосредственного участия в обсуждении таких проектов на всех этапах их реализации, имели возможность отстаивать свои интересы. А выгода от добычи полезных ископаемых, промышленной деятельности шла, в том числе, и на поддержку северных этнических групп.



Воротников Александр Михайлович, координатор Экспертного совета ПОРА, доцент института общественных наук РАНХиГС

Особенности экономической деятельности коренных малочисленных народов Севера и Дальнего Востока во многом определяются природно-географическими факторами и региональной спецификой. Если оленеводство представлено во всех регионах, то с другими промыслами ситуация иная. Например, в Мурманской области местные жители активно практикуют рыболовство, при этом морским зверобойным промыслом не занимаются совсем. В свою очередь, Чукотка сегодня является единственным субъектом, где разрешена добыча китов и моржей. Проходит охота достаточно масштабно: 70-80 китов в год. При этом, в автономном округе запрещена охота на белых медведей, но, например, в Канаде и Аляске данный способ добычи продовольствия разрешен. Такие же региональные различия можно отметить и в народных художественных промыслах.

Сильное влияние на экономическую деятельность коренных народов Севера оказывает и изменение климата. Для этносов это большая стратегическая проблема. Метаболизм жителей Арктики отличается от нашего, им нужна более жирная пища. А глобальное потепление вынуждает часть животных мигрировать в другие места обитания, становится причиной изменения состава рыбы в водоемах. Под воздействием изменения климата сохранить свой традиционный уклад жизни этносам становится все сложнее.

11

Поэтому адаптация коренных народов Севера к современным реалиям становится одной из приоритетных задач государства. В первую очередь, их необходимо обучить новым видам деятельности. Это позволит этническим группам в будущем не остаться без дохода.

Туризм мог бы выступить одной из «новых» сфер для этнических меньшинств Севера. Ранее с такой инициативой выступала Корпорация развития Дальнего Востока. Предложение отнести туризм к традиционной деятельности коренных народов тогда не нашло поддержку. Однако этносы действительно могли бы стать драйвером развития эко- и этно- туризма на Севере и в Арктике.

Также популяризацию продукции традиционной экономической деятельности коренных народов стоит рассмотреть в качестве одного из инструментов адаптации. Сегодня продукция данных этнических групп скорее воспринимается как сувенир или что-то экзотическое. Тем не менее, она может быть востребована не только в России, но и за ее пределами.



Потенциальными покупателями мясных изделий (конины, оленины) могут быть мусульманские страны.

Серьезным ресурсом поддержки экономического развития коренных народов Севера обладают компании, работающие в Арктике. Уже сегодня есть примеры выработки у них политики в отношении этнических меньшинств. В качестве дополнительных активностей предприятия могли бы создавать кадровые программы или привлекать этносы к специальным проектам, например, в области туризма.

Сейчас система их взаимодействия фиксируется Программой государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ, а также утверждённым стандартом ответственности резидентов Арктической зоны во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами. Согласно документам, компании обязуются содействовать устойчивому развитию этнических групп. Одной из устоявшихся практик является модернизация объектов локальной генерации. Среди арктических субъектов в этом вопросе особенно выделяется Якутия, где на основе энергосервисных контрактов реализуются более 80 проектов

Стоит сказать, что республика в целом является лидером по работе с коренными народами Севера. Огромный шаг был сделан, когда в регионе приняли закон об этнологической экспертизе. Такой акт нужен и на федеральном уровне, но с рядом дополнений. В регионе закон оценивает ущерб, который компания потенциально могла бы нанести местности. Не менее важно понимать, какой ущерб уже был нанесен территориям.





Сайт Ленского клуба

<https://lenclub.ru/>



Телеграм-канал Ленского клуба

<https://t.me/lenclub>

По вопросам сотрудничества: info@lenclub.ru

