Этнонациональные процессы в Арктике: тенденции, проблемы и перспективы

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования «Северный (Арктический) федеральный университет
имени М.В. Ломоносова»
Арктический центр стратегических исследований

ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В АРКТИКЕ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Монография

Под общей редакцией Н.К. Харлампьевой

Архангельск
САФУ
2017

УДК 323.21/325.11
ББК 63.5
Э 91

Рекомендовано к изданию научно-техническим советом Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова

Авторы:

В.В. Балашенко (гл. 5), **А.С. Барашкова** (гл. 5), **Н.В. Гальцева** (гл. 13), **П.С. Голомидова** (гл. 16), **В.П. Журавель** (гл. 15, 16), **К.С. Зайков** (введение, гл. 15, 16), **М.Ю. Задорин** (гл. 9, 11, 12), **О.П. Коломиец** (гл. 13), **Е.С. Котлова** (гл. 15), **В.Г. Логинов** (гл. 5), **Т.С. Лыткина** (гл. 5), **А.М. Максимов** (гл. 10), **О.В. Минчук** (гл. 7, 8), **В.В. Михайлова** (гл. 14), **И.А. Панарина** (гл. 5), **Т.В. Парникова** (гл. 14), **А.А. Сабуров** (гл. 16), **Ф.Х. Соколова** (гл. 2, 3, 4, 6), **С.А. Сукнева** (гл. 5), **А.М. Тамицкий** (введение, гл. 10), **Т.И. Трошина** (гл. 1), **О.С. Фавстрицкая** (гл. 13), **В.В. Фаузер** (гл. 3, 4, 5), **Н.К. Харлампьева** (введение, заключение)

Под общей редакцией **Н.К. Харлампьевой**

Рецензенты:

доктор экономических наук, профессор **А.Н. Пилясов**
доктор филологических наук, профессор **Н.А. Добронравин**

Э 91 **Этнонациональные процессы в Арктике**: тенденции, проблемы и перспективы: монография / И.Ф. Верещагин, К.С. Зайков, А.М. Тамицкий, Т.И. Трошина, Ф.Х. Соколова, Н.К. Харлампьева и др.; под общ. ред. Н.К. Харлампьевой; Сев. (Арктич.) федер. ун-т им. М.В. Ломоносова. – Архангельск: САФУ, 2017. – 325 с.

ISBN 978-5-261-01243-6

В монографии представлена эволюция этносоциальных и этнополитических процессов в уникальном социокультурном пространстве Арктики. Авторами применен междисциплинарный подход для анализа комплекса эмпирико-аналитических исследований, включающий общенаучный метод системного анализа от представителей экономических, исторических, социологических и юридических наук, что позволило осуществить мониторинг современной политической ситуации в отдельно взятом регионе – российской Арктике. Особенности политико-правовых решений, касающиеся укрепления особых прав коренных малочисленных народов Севера и в целом населения российской Арктики, представлены как составная часть цивилизационной модели многонационального государства.

Книга предназначена для широкого круга читателей – научных сотрудников, представителей органов власти, преподавателей и студентов высших учебных заведений.

УДК 323.21/325.11
ББК 63.5

Издание осуществлено при поддержке Российского научного фонда (проект № 15-18-00104 «Российская Арктика: от концептуализации к эффективной модели государственной этнонациональной политики в условиях стабильного развития регионов»).

ISBN 978-5-261-01243-6

© Коллектив авторов, 2017
© Северный (Арктический) федеральный университет им. М.В. Ломоносова, 2017

Оглавление

Приветственное слово 4
Введение 6
Раздел I. Становление государственной политики в районах Крайнего Севера Российской Федерации 26
Глава 1. Модели государственной этнополитики в районах Крайнего Севера (XVIII–XX в.): опыт и уроки 26
Глава 2. Динамика развития национальной политики России в конце XX – начале XXI веков 47
Литература 74
Раздел II. Этнокультурный ландшафт Российской Арктики 76
Глава 3. Динамика этнонациональной структуры населения Российской Арктики в XX – начале XXI вв. 76
Глава 4. Миграционные процессы в Российской Арктике 86
Глава 5. Народонаселение и этнодемографические процессы в Российской Арктике 97
Литература 149
Раздел III. Этнонациональная политика в Арктической зоне Российской Федерации 152
Глава 6. Политика и практика арктических субъектов Российской Федерации в области национальных отношений 152
Глава 7. Этнонациональная политика в Арктической зоне Республики Коми 165
Глава 8. Этнонациональная политика в Арктической зоне Красноярского края 176
Глава 9. Этнонациональная политика Мурманской области: правовой анализ 186
Глава 10. Этносоциальные процессы и этнонациональная политика в Архангельской области 202
Глава 11. Этнонациональная политика в Ненецком автономном округе: правовой анализ 219
Глава 12. Этнонациональная политика Ямало-Ненецкого автономного округа: правовой анализ 227
Глава 13. Этнонациональная политика в Чукотском автономном округе 239
Глава 14. Этнонациональная политика Республики Саха (Якутия) 253
Литература 276
Раздел IV. Этнокультурный ландшафт и этнонациональная политика стран – членов Арктического совета 279
Глава 15. Этнонациональная политика Северных стран Европы и Исландии 279
Глава 16. Этнонациональная политика стран Северной Америки 298
Литература 305
Заключение 307
Приложения 317
Сведения об авторах 324

Приветственное слово

Изучение и освоение Арктики является важным направлением научной деятельности Российской академии наук, учебных заведений системы Министерства образования и науки, других министерств и ведомств Российской Федерации, промышленных компаний, а также общественных объединений. В этом плане коллективная монография «Этнонациональные процессы в Арктике: тенденции, проблемы и перспективы», подготовленная научными сотрудниками Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова (САФУ) совместно с коллегами из Екатеринбурга, Якутска, Магадана, Москвы, Сыктывкара и Санкт-Петербурга представляет собой фундаментальное исследование чрезвычайно сложной, актуальной и одновременно важной и востребованной темы.

Положительно, что в исследовании данной проблемы принимали участие историки, экономисты, юристы, социологи, педагоги, философы, политологи и практические работники, что позволило комплексно и компетентно рассмотреть национальные, миграционные и этнодемографические процессы в Арктическом регионе. Это еще раз доказывает, что САФУ как головное арктическое учебное и научное учреждение нашей страны объединяет вокруг себя небезразличных к судьбе Арктики ученых, экспертов, полярников, работодателей, а также молодых специалистов, которые хотят внести свой личный вклад в устойчивое социально-экономическое и духовное развитие Арктической зоны Российской Федерации.

Освоение и дальнейшее развитие Российской Арктики невозможны без представителей всех национальностей, особенно коренных малочисленных народов, которые проживают на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняют их образ жизни, хозяйствование и промыслы.

В главах монографии на большом массиве информации рассматриваются история становления этнополитики в районах Крайнего Севера, динамика развития национальной политики в современной России, этнокультурный ландшафт ее северных территорий.

Хотел бы особо отметить высокий содержательный уровень материалов, характеризующий этнонациональную политику в регионах Российской Арктики. Положительно, что авторы, учитывая сложные природно-климатические условия, уязвимость образа жизни и малочисленность каждого из наших народов, убедительно обосновали необходимость формирования и совершенствования особой государственной политики, предусматривающей системные меры по сохранению самобытной культуры, образа жизни и исконной среды обитания.

В книге на многочисленных примерах показана деятельность региональной и муниципальной власти по поддержке традиционных отраслей хозяйствования коренных народов (в особенности оленеводства, охоты, рыбо-

ловства, сбора дикоросов), языков и культуры, а также помощь в вопросах медицины, жилищного обеспечения, образования. Хотел бы отметить, что перечисленные виды деятельности сегодня актуальны и представляют собой способ обеспечения нормальной жизнедеятельности населения Арктики, а не являются просто данью традиции.

В последние годы в субъектах Российской Федерации развивается институт уполномоченных по правам коренных народов. Взаимодействуя с органами государственной власти, мы должны стремиться к тому, чтобы коренные народы смогли без потерь адаптироваться к современным реалиям.

Согласен с выводом, изложенным во введении монографии, что главной целью совершенствования национально-этнической политики в современной России является укрепление общегражданской идентичности и единства российской (государственной) нации с учетом сохранения этнокультурного многообразия и безусловном приоритете национальных интересов страны. Это направление своей деятельности мы подтвердили в решениях состоявшегося в марте 2017 г. VIII съезда Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

В заключительных главах данной работы авторы раскрыли особенности национально-этнической политики арктических государств – Норвегии, Швеции, Финляндии, Дании, Исландии, Соединенных Штатов Америки и Канады. Изучение зарубежного опыта позволяет не только изучить проявления страновых особенностей данного явления, но и более глубоко осмыслить роль и значение человеческого фактора в освоении и развитии Арктики как мегарегиона, территории мира, стабильности и конструктивного сотрудничества. Представители организаций аборигенных народов России и других стран входят в состав международных организаций, имеют статус постоянных участников и наблюдателей в ряде международных органов. Это позволяет им более глубоко ознакомиться с практикой работы органов власти с коренными народами и их общинами.

Считаю, что совместными усилиями общества и государства культура, образ жизни коренных народов сохранят свой облик и будут развиваться дальше. В этом поможет и книга «Этнонациональные процессы в Арктике: тенденции, проблемы и перспективы».

Не сомневаюсь также, что она найдет своего читателя среди научных сотрудников, преподавателей и студентов высших учебных заведений, представителей органов власти и коренных народов.

Желаю всем крепкого здоровья, благополучия и успехов в труде на благо России.

С уважением,
депутат Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
президент Ассоциации коренных малочисленных народов Севера,
Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации
Г.П. Ледков
Май 2017 г.

Введение

В монографии «Этнонациональные процессы в Арктике: тенденции, проблемы и перспективы» рассматриваются история становления государственной этнополитики в районах Крайнего Севера, динамика развития национальной политики в современной России, дается обзор этнокультурного ландшафта Российской Арктики (динамики этнокультурной структуры населения, миграционных процессов, народонаселения и этнодемографических процессов), формирования этнонациональной политики в Арктической зоне Российской Федерации, а также особенностей осуществления государственной политики относительно национальных меньшинств в арктических государствах.

В условиях реализации масштабных планов развития стратегического экономического региона – Российской Арктики возрастает интерес к изучению общественных отношений. Удаленность районов от центра, особые климатические условия труда и отдыха на Севере создавали сплоченную среду взаимопонимания и бескорыстной взаимопомощи в советские времена. Однако в постсоветское время обозначилась тенденция возникновения социальных групп со своими субъективными интересами и целями, взаимодействующими друг с другом, государственными органами власти, общественными объединениями и хозяйствующими субъектами, выполняя специфические роли и функции. Тому причиной стали приведенные в монографии факторы.

Стоит отметить, что в начале XXI века кардинально изменилось восприятие и отношение к современной Арктике. Поэтому авторский коллектив считает необходимым ознакомить читателей с особенностями понятийно-категориального аппарата, представленными в настоящем исследовании.

Вплоть до конца XX века Арктика была известна представителям общественно-гуманитарных наук преимущественно как географическое пространство научных изысканий и истории героических достижений науки и техники; этнографам и культурологам – как территория проживания *коренного малочисленного населения* со своей уникальной традиционной культурой; военным историкам – как театр арктических военных действий, представителям юридических наук – как объект территориального размежевания.

Вместе с тем, благодаря *арктическим наукам*[1], в начале XXI века, века информационно-коммуникационных, научно-технологических и общественно-

[1] Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб: Наука, 2005. 283 с. Также см.: FACT SHEET: United States Hosts First-Ever Arctic Science Ministerial to Advance International Research Efforts. September 28, 2016. URL: https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/09/28/fact-sheet-united-states-hosts-first-ever-arctic-science-ministerial (дата обращения: 19.11.2016).

политических знаний развиваются отдельные направления мировой науки и становятся неотъемлемой частью международной социальной практики[2]. Эти процессы показывают трансформацию представления *географической Арктики* в единую научно-исследовательскую *территорию изучения социокультурных, социально-экономических и общественно-политических процессов.*

Эволюция понятия *«Арктика»* в условиях экономической взаимозависимости и роста интереса к полярным районам происходит на следующих уровнях:

а) на национальном уровне, когда вопросы стратегического пространственного планирования имеют тенденцию к определению региона Арктики как территории морской экономической деятельности на Северном Ледовитом океане (Arctic Ocean);

б) на региональном уровне, когда на практике начинают реализовываться совместные международные программы и проекты, формирующие научно-исследовательские пространства в виде субрегионов Арктики (Баренц регион, Берингов регион);

в) на глобальном уровне, когда Арктика воспринимается как отдельное формирующееся политико-правовое пространство или отдельная региональная политическая единица – *Арктический регион*[3] со своей межгосударственной структурой – Арктическим Советом.

Однако на самом деле все разговоры связаны со стратегическими планами развития Арктической зоны Российской Федерации – совершенствованием политики государств, заинтересованных в реализации этих планов, а также разработкой международными объединениями регулирующих стандартов. Потому эволюция понятия «Арктика» интересна в любой интерпретации.

В «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» Арктика определяется как «северная область Земли, включающая глубоководный Арктический бассейн, мелководные окраинные моря с островами и прилегающими частями материковой суши Европы, Азии и Северной Америки». Кроме того, дано понятие пяти приарктических государств – России, Канады, Соединенных Штатов Америки, Норвегии и Дании как «обладающих исключительной экономической зоной и континентальным шельфом в Северном Ледовитом океане»[4].

«Сухопутные территории» Арктической зоны Российской Федерации, определенные Указом Президента Российской Федерации, включают Мурманскую область, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа, частично Республику Коми, Республику Саха (Якутия), Архангельскую область и Красноярский край, а также земли и острова, расположенные в Северном Ледовитом океане по состоянию на 1926 год[5].

---

[2] Young O.R. Governance in World Affairs. Ithaca: Cornell University Press, 1999. 224 p.

[3] Харлампьева Н.К. Эволюция понятия «Арктика» // Наука и образование. Якутск, 2014. С. 5–8.

[4] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу Пр-1969 Президента РФ от 18.09.2008 г. // Российская газета, 30.03.2009 г.

[5] О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296.

Соединенные Штаты Америки в специальной Президентской директиве официально названы «арктическим государством», как и Канада, Дания, Финляндия, Исландия, Норвегия, Россия и Швеция[6].

В канадских официальных документах понятие «север» включает в себя пять канадских территорий (Юкон, Северо-Западные территории, Нунавут, Нунавик, Лабрадор), американский штат Аляска, Гренландию, Исландию, северные регионы Норвегии, Швеции и Финляндии, северные регионы Российской Федерации. Кроме того, к «северу» относится морская система Северного Ледовитого океана с 10 северными морями[7].

Норвежская литература разделяет географическое и политическое определение северных регионов. С одной стороны, к «северу» относятся регионы «суши и моря, включая отдельные острова и группы островов, которые простираются на север от Сер-Хельгеланда и на восток от Гренландского моря до Баренцева и Печорского морей». С другой – северные административно-территориальные единицы Норвегии, Швеции, Финляндии и России, которые «объединены Баренцевым сотрудничеством»[8].

Региональный и субрегиональный уровень осмысления Арктики характеризуются осуществлением международных программ и проектов в рамках деятельности международных межправительственных организаций «Арктический Совет», «Совет Баренцева / Евроарктического региона», «Северный форум», других международных объединений и субъектов Арктической зоны Российской Федерации.

Следует обратить внимание на бассейновый / водоресурсный принцип как устойчивую характеристику взаимодействия на любом уровне, в том числе при налаживании международного научно-технического и природоохранного сотрудничества в вопросах изысканий и освоения шельфа Северного Ледовитого океана, приграничных бассейнов Баренцева, Берингова и Чукотского морей, а также рек Сибири и Дальнего Востока.

Глобальность Арктики в академической среде обсуждается в связи с появлением понятия «околоарктический Китай» *(near Arctic China)*[9]. Впервые понятие прозвучало в докладе начальника Отдела политики и планирования Администрации Арктики и Антарктики Правительства Китая на первой встрече российско-китайских ученых в Океанологическом университете Китая в 2012 году[10]. Еще один фактор обсуждения глобальной характеристики Арктики − включенность международных объединений в дискуссию об *Арктике как о*

---

[6] Президентская директива «Арктическая региональная политика США», 6 января 2009 г. // Арктическая идея / Arctic Idea, январь 2009.

[7] The Northern Dimension of Canada's Foreign Policy (NDFP). June, 2000. P. 4.

[8] Стратегия правительства Норвегии в северных регионах в 2006 г. Часть I.

[9] Об этом можно см. письмо-интервью проф. Го: «Концепция «околоарктический Китай» стала известной после выступления директора Отдела стратегических исследований Zhang Xia из Института Полярных исследований Китая в Шанхае в академической среде. После этого Министерство иностранных дел Китая стало применять это понятие в своих выступления» // Письмо-интервью 郭培清 Н.К. Харлампьевой от 15.12.2013.

[10] Presentation of Xu Shijie. China Activities and Prospects in the Arctic // First Sino-Russian Arctic Cooperation Forum. Ocean University of China, 2–5 September, 2012; Qiyuan L. Geopolitics in the Arctic and China's Response. Beijing. 2010. P. 339.

территории без точного географического определения. Так, отчетный доклад за 1998 год Рабочей группы по Программе мониторинга и оценки окружающей среды Арктики (АМАП) «не дает определения Арктики, а очерчивает границу основной области между 60° с.ш. и Полярным кругом с поправками…»[11]. Однако в Отчетном докладе за 2004 год Арктика уже представлена в виде «четырех регионов: 1) восточной Гренландии, северной Атлантики, северной Скандинавии, Северо-Запада России, 2) Сибири, 3) Чукотки, Берингова моря, западной Канадской Арктики, 4) центральной и восточной Канадской Арктики, Лабрадорского моря, пролива Дэвиса и западной Гренландии»[12].

Для Европейского Союза «Арктический регион» или «Арктика» – это «территория между Северным Полюсом и Северным полярным кругом»[13]. По определению Всемирного фонда дикой природы «Арктика – это легендарная земля белых медведей, моржей и отважных инуитских охотников», а также «*восьми арктических государств − членов Арктического совета*, пять из которых – Дания, Норвегия, Канада, США и Россия – имеют прибрежные территории, граничащие с Северным Ледовитым океаном»[14].

Пространственное планирование производительных сил на Крайнем Севере СССР, организованное по принципу *районирования*[15], помогло ввести *понятие и определение «Крайний Север»*, утвержденное в 1932 году постановлением ВЦИК и СНК «Положение о льготах для лиц, работающих на Крайнем Севере РСФСР». Понятие / определение было расширено в 1945 году определением «районы, приравненные к Крайнему Северу», затем оно неоднократно уточнялось и расширялось, изменяя границы административных единиц. Однако границы Севера изменяются по мере экономического освоения и заселения территорий, повышения комфортности проживания, расширения транспортной сети.

Положения, касающиеся этнонациональных процессов, также требуют рассмотрения на глобальном, региональном и национальном уровнях.

Понятие *«коренные народы»*, принятое Конвенцией МОТ № 169 в 1989 году «О коренных и племенных народах в независимых странах», относит к данным этническим группам народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, и выделяет следующие отличительные особенности:

а) социальные, культурные и экономические условия, которые отличают их от других групп национального сообщества, и положение которых регули-

---

[11] Загрязнение Арктики: Доклад о состоянии окружающей среды Арктики. СПб., 1998. С. 7.

[12] Arctic Climate Impact Assessment. Cambridge University Press, 2005. P. 990.

[13] European Union and Arctic region. 2008. P.1.; Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The European Union and the Arctic region // Commission of the European Communities Brussels. COM (2008). P. 2.

[14] A New Sea. The need for a regional agreement on management and conservation of the Arctic marine environment / ed. R. Hubert, Brooks B. Yeager. WWF International Arctic Program. Norway, Oslo, 2008. P. 4.

[15] Перечень районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, на которые распространяется действие Указов Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1960 г. и от 26 сентября 1967 г. о льготах для лиц, работающих в этих районах. Постановление Совета Министров СССР от 10 ноября 1967 г. № 1029.

[15] Физико-географическое районирование // Атлас Арктики, 1985. С. 189.

руется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;

б) потомки тех, кто населял страну или географическую область в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты[16].

В зарубежной научной и правовой практике присутствуют следующие определения: в Норвегии – *«коренные народы»* (саамы), *«этнические меньшинства»*, «*мигранты»*, в Швеции – *«коренное население или национальные меньшинства»* (саамы, евреи, цыгане, шведские финны, турнедальцы), в Финляндии – «*национальные меньшинства»* (саамы, финские шведы и цыгане (кале), старые русские, евреи и татары), «*исторические меньшинства»* (немцы, уроженцы Фарерских островов, евреи, цыгане), в Дании – *«коренные народы»* (эскимосы, проживающие на территории Гренландии), в Канаде – *«арктические народы» (Arctic peoples*), относящиеся к этнической группе инуитов в Арктической части Канады[17]. Отличается политика США в отношении народов, проживающих в арктической зоне или других районах Аляски. Как правило, она не отделена от общей политики в отношении коренного населения США. Так, американские индейцы и коренное население Аляски являются единым объектом политики государства. При этом понятия *«коренные жители», «коренные народы», «коренное население»* в переводе на русский язык идентичны в понимании.

Понятийно-категориальный аппарат показывает интернациональное многообразие населения *российской Арктики*. В монографии к *коренным народам* этнокультурного ландшафта Арктики предлагается отнести коми, якутов и русских. Последние начали заселять европейскую часть исследуемой территории в IX–XI веках, а северо-восточные циркумполярные территории – в XVI–XVII веках и имеют полное право именоваться коренными народами согласно российскому законодательству. 17 этнических групп представляют коренные *малочисленные* народы Арктики: долганы, кереки, кеты, манси, нганасаны, ненцы, саамы, селькупы, ханты, чуванцы, чукчи, чулымцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры. При изучении населения арктического района Красноярского края были применены следующие понятия: в Норильске – *«коренное население»* (раскулаченные крестьяне и заключенные, остававшиеся после завершения срока на поселении, и их потомки), в Таймырском (Долгано-Ненецком муниципальном районе) – «*коренные малочисленные народы Севера»* (долганы, ненцы, энцы, нганасаны, эвенки). При исследовании изменений состава населения в Ямало-Ненецком автономном округе в категорию «*коренное население»* авторами включены *коренные малочисленные народы Севера* (ненцы, ханты, селькупы, манси) и *старожильческое русскоязычное население;*

---

[16] Конвенция МОТ «О коренных и племенных народах в независимых странах» (№ 169, 1989 год). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml (дата обращения: 04.05.2012).

[17] Indigenous People: Arctic // The Canadian Encyclopedia. URL: http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/ article/aboriginal-people-arctic/ (дата обращения: 20.08.2016).

а в понятие *«укоренившееся население»* – вторые и третьи поколения новопоселенцев и новопоселенцы, прожившие на Севере: а) более 15 лет, и б) прожившие на Севере до 15 лет.

Переходя к анализу степени изученности этнонациональных процессов в Арктике, следует признать, что эта тема до сих пор недостаточно изучена в сфере общественных наук. Современная быстроменяющаяся среда мирового сообщества способствует поиску междисциплинарных форм общения в академических кругах.

Наряду с совершенствованием методов традиционных исследований в географической, антропологической, психологической и других науках, достойное место занимают исследования политологического характера:

- *историко-политологические работы,* показывающие актуальность формирования нового региона мировой политики в Арктике[18], *интернационализации этнополитических противоречий*[19] с высокой степенью вероятности превращения внутриполитических конфликтов в актуальную проблему современности, возрождении этнических факторов, способствующих росту масштабов национальных движений и этнополитических конфликтов[20],

- *социально-политологические аналитические труды*, посвященные разработке теории этнополитической мобилизации путем систематизации влияния глобальных структур на этнические группы в странах Европейского Союза[21], межэтнической напряженности, основанной на религиозных факторах в России[22], поведения групп, вовлеченных в многосторонние политические, культурные и торгово-экономические отношения на примере коренных народов Канады[23], выявлению особенностей взаимодействия коренных малочис-

---

[18] Харлампьева Н.К. Мировая политика: обзор динамики разграничения предметного поля // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке: сб. статей / под ред. В.С. Ягьи, М.Л. Лагутиной. СПб.: СПбГУ, 2011. С. 33–48; Харлампьева Н.К. Арктическая политика устойчивого развития: международно-правовая парадигма формирования мировой политики // Актуальные проблемы мировой политики в XXI веке: сб. статей / под ред. В.С. Ягья, Т.С. Немчиновой. СПб: СПбГУ, 2013. С. 212–228; Харлампьева Н.К. Эволюция понятия «Арктика» // Наука и образование. Якутск, 2014. С. 5–8.

[19] Боришполец К.П. Национальное измерение глобального мира. М: Навона, 2009. 232 с.

[20] Максимов А.М., Соколова Ф.Х. «Этнос» и «нация» как аналитические категории в этнологии: обзор основных концепций // Во имя Науки – на благо Отечества: к 65-летию доктора исторических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Владислава Ивановича Голдина: сб. / сост. А.Л. Кузьминых, Ф.Х. Соколова. Архангельск: САФУ, 2016. С. 119–138.

[21] Chen Yu-Wen. Transnational cooperation of ethnopolitical mobilization: a survey analysis of European ethnopolitical groups / Yu-Wen Chen. Frankfurt on the Main; Bern [etc.]: P. Lang, cop. 2009. 242 p.: Ill.; 21 cm. – (European university studies. Series 31, Political science, ISSN 0721-3654; vol. 579) Register. Zugleich: Diss. Konstanz. Literaturverz. URL: http://d-nb.info/997135069/04 (дата обращения: 07.10.2016).

[22] Alisja Curanovich. Weakness of the Post-Soviet Religious Model: The Kremlin and «Traditional» Religions in face of Interethnic Tensions in Russia. Politics and Religion, 7 (2014). Pp. 788–817.

[23] Максимова Д.Д., Соколов В.И. Коренные народы Канады: эволюция отношений с государством. США – Канада // Экономика, политика, культура. 2010. № 12. С. 55–71.

ленных народов и представителей промышленных компаний по организации этнологических экспертиз[24] и др.,

- *работы политико-правового характера*, затрагивающие противоречивость законотворчества на глобальном и региональном уровнях, а также обращающие внимание на препятствия, которые могут возникнуть при организации практической деятельности международного сотрудничества. К ним можно отнести группу работ об *интернационализации коренных народов* в контексте изучения эволюции и развития административного законотворчества и прав арктических автономий[25], проблематики депопуляции малочисленных народов Севера[26], экологизации прав коренных народов[27], охраны образа жизни, открывающую новую страницу рассмотрения проблематики коренных малочисленных народов в категориях прав человека в целом и прав меньшинств, в частности[28],

- *к социально-экономической проблематике* относятся работы, касающиеся постоянного возобновления поколений[29] в северном регионе, учета основных функций населения как главной составляющей производительных сил, как единственного потребителя товаров услуг и его воспроизводственной функции[30].

Междисциплинарный характер исследований показывает актуальность изучения этнонациональных процессов в комплексе всех направлений общественных наук с учетом политико-правовых условий совершенствования процесса принятия решений.

В научной литературе нашли свое отражение следующие процессы:

а) развитие транснациональной среды мировой политики и реальной политики, основанной на международном праве;

б) интегративные направления управленческих инициатив;

---

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

[25] Koivurova T. Sovereign States and Self-Determining Peoples: Carving out a Place for Transnational Indigenous Peoples in a World of Sovereign States // International Community Law Review, 12 (2010), pp. 191–212.

[26] Соколова З.П., Степанов В.В. Коренные малочисленные народы Севера. Динамика численности по данным переписей населения // Этнографическое обозрение, 2007. № 5. С. 75–96.

[27] Новикова Н.И. Коренные народы российского Севера и нефтегазовые компании: преодоление рисков // Арктика: экология и экономика, №3 (11), 2013. С. 102–111.

[28] Соколовский С.В. Коренные народы: между интеграцией и сохранением культуры // Этнические категории и статистика. Дебаты в России и во Франции: сб. ст. / под ред. Е.И. Филиппова. М., 2008. С. 49–70.

[29] Сукнева С.А. Демографический потенциал развития населения северного региона. Новосибирск: Наука, 2010. 168 с.

[30] Развитие системности в освоении природного потенциала северных малоизученных территорий / под общ. ред. Акад. РАН А.И. Татаркина. Екатеринбург: Институт экономики УРО РАН, 2015. 317 с.; Логинов В.Г., Балашенко В.В. Срединный арктический регион: ресурсы, социум, экология и экономика. Екатеринбург, 2014. 291 с.

в) изучение основ создания единого политико-правового пространства в Арктике;

г) изучение основ международного экономического сотрудничества;

д) развитие арктической морской транспортной системы;

е) международные социальные инновации и другие.

Переходя к методологии исследования этнополитических процессов в Арктике, отметим, что изучение современного положения этой территории в целом и конкретно Российской Арктики предлагается в монографии на основе *мирополитического подхода*.

Данный подход как один из методов изучения стратегических направлений развития, включающий характеристику глобальной политики, регионообразующее положение, а также практику международного взаимодействия, был применен для объяснения явлений и процессов, влияющих на формирование многих политико-правовых и социокультурных концепций, связанных с Арктикой.

Главной характерной чертой изучения современного положения Арктики является применение принципа достижения научного согласия (консенсуса) между естественными и общественными науками. Расширение *интегрального представления* об обустройстве Крайнего Севера, предложенное отечественными исследователями еще в 1980-х годах, дает возможность охватить современное социокультурное и географическое пространство общественно значимого объекта исследования в Арктике.

При этом в формируемом арктическом политико-правовом пространстве концепт *«социальное согласие»* предлагается как объединяющая научная идея с целью поиска согласия между различными направлениями общественно-гуманитарных наук. Изучение и исследование этнополитического процесса в таком уникальном этнокультурном ландшафте в категориях концепта социального согласия является отправной точкой междисциплинарного подхода, которая объединяет различные сферы научных знаний, нацеленных на объяснение современного состояния общественных отношений и предпринимаемых политических решений. Выявление концептуальных направлений при разработке основ развития демографического потенциала, координации и регулировании миграционных потоков, создания рабочих мест, справедливого перераспределения экономического блага составляют основу эффективного процесса принятия решений на различных уровнях межгосударственных, государственных, общественных и корпоративных взаимодействий. В соответствии с международно-экономическим значением Арктики этнополитический процесс также имеет в своей основе глобальный характер.

Современные концепции глобальной политики, декларируемые на международном уровне как права человека на обеспечение своего благополучного существования, в первую очередь затрагивают права человека на достойный труд, социальную справедливость, в особых случаях – защиту прав всех трудящихся-мигрантов и их семей, достижение мирного сосуществования и общественного согласия соседствующих социальных групп. Региональная составляющая находится на стадии создания политико-правового простран-

ства на уровне Европейского союза (ЕС) в отношении к национальным меньшинствам, Содружества независимых государств (СНГ) – в сфере институционально-функционального обустройства, Евразийского экономического союза (ЕАЭС), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС) – условий общего рынка и рынка труда. Для Российской Федерации создание условий оптимального рынка труда – необходимая мера, призванная способствовать осуществлению объявленных стратегических задач развития страны, в том числе Российской Арктики с помощью освоения ее природных ресурсов. России как стране, не имеющей достаточного количества человеческих ресурсов, приходится уделять внимание созданию условий для реализации принципов мирного сосуществования и общественного согласия на территории огромной многонациональной страны. Демографическая и миграционная политика в этой связи становятся одними из ключевых вопросов государственной политики и национальной безопасности одновременно. В условиях развития международных экономических отношений, принцип трипартизма – достижение согласованных действий между правительствами и представительными организациями работников и работодателей внутри государств и между ними – главный законный механизм достижения общественного согласия.

Следующей особенностью изучения положения Арктики является современное состояние международного взаимодействия в регионе. В первую очередь это проблемы, связанные с расширяющимся составом участников международного сотрудничества (социокультурного, политико-правового и экономического) и их интересов в Арктике. Во-вторых, изменение структуры и способов процесса принятия решений на глобальном и региональном уровнях (арктическом и национальном) обусловлено на данном этапе созданием новых институтов взаимодействия в экономической сфере. Отношения между государственными, общественными и частными субъектами хозяйственной деятельности находятся в постоянной трансформации и диктуются законами мирохозяйственной системы отношений.

Учет указанных особенностей изучения Арктики и применение мирополитического подхода способствуют обращению внимания на вновь возникающие вопросы, касающиеся изменения социального настроения в обществе. Универсальный научно-исследовательский подход помогает выявить основные тенденции, требующие осмысления в контексте оценки концептуального значения вопроса и включения его или его элементов в государственное стратегическое планирование. За последние годы Арктика как пространство особого социокультурного сообщества коренных народов, а также стратегическая территория государственного планирования стала выступать объектом исследования естественных и общественных наук. Как показывает анализ отдельных проблем общественных отношений на международном региональном уровне в Арктике, концептуальные основы глобальных явлений, их влияния на региональные процессы четко следуют декларативным намерениям ведущих международных объединений.

Обширность состава участников этнополитического процесса и разнообразие изучаемых тем позволяет обратиться к работе К.П. Боришполец, пред-

ложившей в свое время акцентировать внимание на вопросах *интернационализации этнополитических противоречий*[31]. Предупреждая о трансформации внутриполитических конфликтов в международную проблему, К.П. Боришполец отмечала нормативные вызовы в глобальной и региональной среде и практические осложнения в международном сотрудничестве. Таким образом, правовая обеспеченность создания условий для трудоспособного населения и его беспрепятственного законного перемещения, создание условий общественного согласия и мирного сосуществования на местах, а также обеспечение социально-политической составляющей дипломатических инициатив, касающихся развития Российской Арктики – основа последовательных и взаимопересекающихся социально-экономических этнополитических процессов и законотворческой деятельности ведущих институтов процесса принятия решений.

По мнению авторского коллектива, *этнополитические процессы* − это совокупная деятельность социальных общностей, общественных объединений и групп, отдельных лиц, преследующих определенные цели, а также деятельность социальных субъектов по осуществлению общественных и политических решений. С помощью данного понятия решается комплекс задач научного характера, имеющих практическое значение в рамках развития арктической науки, с одной стороны, и процесса принятия решений на региональном уровне с учетом влияния внешнеполитических и внешнеэкономических процессов, с другой стороны.

Они заключаются в разработке методологии изучения этнополитических процессов в Российской Арктике; в раскрытии малоизученных исторических фактов по созданию условий социальной сплоченности населения в районах Крайнего Севера; в выявлении особенностей совершенствования государственной политики на уровне муниципальных органов самоуправления по правовому обеспечению сохранения социального согласия; в изучении научно-практических направлений и историографии становления этнокультурного ландшафта и основ этнонациональной политики в арктических и других странах, с которыми налаживаются внешнеэкономические связи.

Новые вызовы и угрозы международной безопасности (терроризм, рост числа беженцев, усиление позиций криминального бизнеса) создают дополнительные темы по изучению конфликтных ситуаций в этнополитических исследованиях. В условиях глобального характера исследуемого объекта привлекательным представляется применение *антропологического подхода* в международных отношениях и мировой политике. Политическая антропология (Жорж Баландье и др.), изучавшая специфику политических институтов и политической культуры архаичных социумов, приобретает самостоятельное значение как направление, исследующее комплекс представлений о человеке политическом, и распространяется на сферу международных отношений (Роберт Мэндель)[32].

---

[31] Боришполец К.П. Национальное измерение глобального мира. М: Навона, 2009. 232 с.

[32] Mandel R. Psychological Approaches to International Relations // Political Psychology / M. Hermann (ed.). San Francisco; London, 1986.

По мнению Э. Баталова[33], исследователи должны решить следующие задачи:

а) обеспечить моральную, психологическую и теоретическую «реабилитацию» человека как творца международных отношений, интерпретируемых «человеческим фактором»;

б) выявить факторы, условия и пределы воздействия человека на формирование, воспроизводство и трансформацию международных отношений;

в) выявить степень изменения социальной реальности и меры свободы человека. Главным документом при этом является Преамбула к Уставу ООН[34], который выделяет основные положения человека политического.

Вместе с тем рассмотрение проблем коренных народов Арктики в контексте осмысления теории «демократического мира»[35] – это направление в мировой политике, призванное рассматривать тезис «демократического мира» по трем основным принципам социологического конструктивизма – *культурной, исторической и политической обусловленности социального действия*, наиболее удачно подходит для объективного международно-политологического анализа этнонациональной проблематики в Арктике.

Историко-культурная динамика в период активной разведки и добычи природных ресурсов в послевоенные годы, исследуемая И.А. Разумовой на примере Ненецкого автономного округа[36], выступает в качестве одного из вариантов решения вопросов этнополитических процессов на территории современной Арктики.

Проблемы поиска аборигенными народами Севера оптимальных форм диалога с иными культурами и с властными структурами, выявления и осознания исторических особенностей своего развития, утраченной веры в самих себя стали объектами современных исследований Института этнологии и антропологии РАН в рамках программы фундаментальных исследований Президиума РАН «Этнокультурное взаимодействие в Евразии» (подпрограмма «Историко-культурная эволюция, современное положение и перспективы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока»)[37].

Интересно объяснение дискуссии о *концепции этногенеза* на примере общности территории, языка и культуры (материальной и духовной) в арктической академической среде. Создается впечатление, что научно-практические рассуждения подводят нас к предпосылкам «превращения этнической

---

[33] Баталов Э.Я. Антропология международных отношений // Международные процессы. 2005. № 2. С. 44–49.

[34] Организация Объединенных Наций. Сборник документов. М., 1981. С. 143–144.

[35] Цыганков П.А. Теория «демократического мира» и международная реальность // Современная мировая политика. Прикладной анализ. М., 2009. С. 167–181.

[36] Этнокультурная и социально-демографическая характеристика // Ненецкий автономный округ. Современное состояние и перспективы развития / под общей науч. ред. канд. геогр. наук В.М. Макеева. СПб., 2005. С. 312.

[37] В поисках самих себя: Народы Севера и Сибири в постсоветских трансформациях / отв. ред. Е.А. Пивнева, Д.А. Функ. Ин-т этнологии и антропологии им. Н.Н. Миклухо-Маклая. М.: Наука, 2005. 216 с.

общности в субъект политических отношений»[38]. Возможности становления арктических центров Европы и Азии[39], формирование групповой международной политики и ее глобально-сетевых сообществ[40], роль сетевых структур *негосударственных народов* (выд. Н.Х.) в международной среде[41], расширение теории северной идентичности[42] выступают в качестве модели структурирования региональной арктической общности при сочетании ценностей северных меньшинств и нового (пришлого) населения Аляски, Чукотки, Ямала, Гренландии, Лапландии, Нунавута, Тромсе, Югры и других территорий Арктики наряду с различными формами взаимодействия.

Кроме того, коренные народы Арктики в международно-политическом дискурсе представлены как *«четвертый мир»*[43] – термин, появившийся в докладе о коренных народах комиссии Т. Бергера в 1985 г. на Аляске в США, а также *«транснациональные коренные народы»*[44], составляющие сообщество саамов на северных территориях скандинавских стран и северо-запада России, по определению Т. Койвурова. Став акторами мирового гражданского сообщества, коренные народы Арктики в отечественной науке названы особой общностью «четвертого измерения», формирующей экологическую систему ценностей, дошедшую до нас из глубины тысячелетий, а также «спасителями цивилизации». Такова философская сущность этнонационального измерения в настоящее время.

Что касается механизмов политического регулирования, то можно обратиться к трем уровням классического анализа, представленного в системно-структурной теории М.А. Хрусталева – морально-этическому, правовому и институциональному[45], в пределах которых можно изучить внешние ограничители пределов власти правителей и правительств над своими подданными, предложенные О.Н. Барановым[46]. Согласно рассуждениям о внешних ограничителях исходное положение морально-этического регулирования занимает право суверенных государств на договор между собой, становление и эволю-

---

[38] Боришполец К.П. Национальное измерение глобального мира. М.: Навона, 2009. 232 с.

[39] Пилясов А.Н. Арктика Азии и Арктика Европы: будут ли расходиться траектории развития // Экономика Востока России. 2015. № 1. С. 25–30.

[40] Slaughter A.-M. A New World Order. Princeton, Oxford, 2004. 368 p.

[41] Добронравин Н.А. «Глобально лишние»: негосударственные народы и сырьевое государство. Препринт М-21/11. СПб.: Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2011. 56 с.

[42] Головнев А.В. Северная идентичность // Северная стратегия России: экологическая безопасность и этнокультурная политика. Материалы VI Северного социально-экологического конгресса. М., 2011. С. 295–299.

[43] Berger T.R. Village Journey: The Report of the Alaska Native Review Commission. New York: Wang & Hill, 1985. P. 5.

[44] Koivurova T. Sovereign States and Self-Determining Peoples: Carving out a Place for Transnational Indigenous Peoples in a World of Sovereign States // International Community Law Review. No. 12 (2010), pp. 191–212.

[45] Хрусталев М.А. Методология системного исследования мировой политики // Современная мировая политика. Прикладной анализ. М., 2009. С. 106.

[46] Баранов О.Н. История мировой политики: эпоха Древнего мира. М.: МГИМО (У) МИД России, 2007. С. 3–7.

цию надгосударственных правовых систем, «прав народов», глобальное коммунитарное право и единую всемирную конституцию при неограниченной полноте власти государств на своей территории над своими гражданами[47]. На начальном этапе становления сотрудничества исследователей общественных наук в Арктике[48] и формирования политико-правового пространства[49] первенство по налаживанию международного взаимодействия коренных народов Арктики отводится североевропейским саамам[50]. Так, в начале 90-х годов появляется тезис «продолжающейся политической борьбы, подогретой протестами коренных народов против невнимания государства к Арктике»[51], поддерживаемый терминами «выживание» и «сохранение», который предлагается рассматривать в контексте «аборигенных общин как субъектов политики через культурно-ориентированную модернизацию»[52]. В условиях уточнения законных обоснований сочетания общественной деятельности и совершенствования государственных отношений вполне справедливыми можно назвать взаимодействие органов местного самоуправления, общественных объединений коренных малочисленных народов Севера и хозяйствующих субъектов, работающих на природно-территориальных комплексах АЗРФ[53], по таким направлениям как контроль за собственными ресурсами и финансами, получение доходов от налогов, распределение ресурсных доходов[54].

Законотворческая составляющая охватывает обсуждение принципа *jus cogens*[55] – поиска роли и места современного статуса *коренных малочисленных народов Арктики*. Уточнение терминологии *коренные народы* и обоснование их правосубъектности относится к междисциплинарной тематике и к новому научно-исследовательскому направлению.

---

[47] Баранов О.Н. История мировой политики: эпоха Древнего мира. М.: МГИМО (У) МИД России, 2007. С. 3–7.

[48] Sanders D. ‘State Practice & the UN Draft Declaration on the rights of Indigenous Peoples’ in Becoming Visible: Indigenous Politics & Self-Government / ed. by T. Brantenberg, J. Hansen, H. Minde. Norway, Tromso: University of Tromso, 1995; Хикс К. Дж. Б. Нож Сталло?: Исторический анализ отношений саамов // Северное Вече. Материалы II Открытой встречи СИФ. Великий Новгород, Россия, 19–22 сентября 2002. С. 112–117.

[49] Харлампьева Н.К. Общественно-политическое движение коренных народов // Реальность этноса. Материалы международной конференции РГПУ. СПб., 2008. С. 165–170.

[50] Рантала Л. Из истории саамского общественно-политического движения в XX веке // Вестник «Баренц-центра». Мурманск, 2002. Вып.2. С. 62.

[51] Кескитало Е.С.Х. Концепции Арктики как международного региона // Северное Вече. Великий Новгород. 19–22 сентября 2002 г. С. 122.

[52] Тишков В.А. Антропология российских трансформаций // Реквием по этносу: исследования по социально-культурной антропологии. М.: Наука, 2003. С. 411.

[53] Сморчкова В.И., Харлампьева Н.К. Социальные инновации в Арктике как фактор устойчивого развития // Арктика в XXI веке. Гуманитарные науки. 2015. № 1 (4). С. 30–39.

[54] Таксами Н.Ч. Аляска в системе государственности. СПб., 2002. С. 86–87.

[55] Jus cogens – материальные нормы поведения, запрещающие действия, которые считаются неприемлемыми в силу того, что они представляют угрозу существованию государств или их граждан и высшим человеческим ценностям. URL: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/FAQ/Russian.pdf C.11; также см.: Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей [по докладу Шестого комитета (A/56/589 и Corr.1)] 56/83. Ответственность государств за международно-противоправные деяния. URL: http://docs.cntd.ru/document/901941379 (дата обращения 02.01.2016).

Эти и другие политико-правовые и социально-экономические положения исследовательской работы предполагают применение следующих общепринятых методов прикладного анализа политических ситуаций:

- традиционные – изучение управления (аллегорический, аналитический, сравнительный, исторический, эмпирико-прагматический, логико-прогностический и др.),

- современные методические подходы к анализу управления (бихевиоризм, коммуникационный, изучение процесса принятия управленческих решений, имитационные игры, структурно-фукционалистский и др.),

- базовые аналитические методы прикладных исследований политических отношений (контент-анализ, ивент-анализ, когнитивное картирование).

Авторский коллектив обозначает следующие главные направления исследования и научно-практической деятельности в российской Арктике:

- преодоление противоречий при закреплении политико-правовых концепций, касающихся дефиниции статуса *коренного населения* (практики применения конституционных прав коренных малочисленных народов[56], коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока[57], поморов[58], якутов, коми и старожильческого русскоязычного населения; принципов распространения понятий ценза оседлости для таких категорий как старожильческое население; новопоселенцы второго и третьего поколения; новопоселенцы, прожившие на территории не более 15 лет, и др.);

- научное обоснование формирования системы законов для привлечения трудовых мигрантов в АЗРФ из других регионов, где в настоящее время идет совершенствование политико-правового пространства, отвечающего современным стратегическим интересам Российской Федерации. Практику институтов правового оформления можно увидеть на примере таких объединений государств, как Европейский союз (ЕС), Содружество независимых государств (СНГ), Евразийский экономический союз (ЕАЭС), Шанхайская организация сотрудничества (ШОС), Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничество (АТЭС) и др.;

- объяснение ряда вопросов, касающихся проблем признания соотечественников (лиц и их потомков, проживающих за пределами РФ; лиц, состоявших в гражданстве СССР), паспортно-визового разрешения для научных сотрудников на территориях закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), а также при организации морских научных исследований (МНИ) и др.

---

[56] Конституции Российской Федерации. Статья 69. URL: http://constrf.ru/razdel-1/glava-3/st-69-krf (дата обращения: 24.11.2016).

[57] Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» № 104-ФЗ (в ред. от 02.02.2006); Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» N 49-ФЗ от 07.05.2001 (в ред. от 26.06.2007). URL: http://constrf.ru/razdel-1/glava-3/st-69-krf (дата обращения: 24.11.2016).

[58] Устав Архангельской области (в ред. решения Архангельского обл. Собрания депутатов от 20.03.2001 № 104, с дополнениями и изменениями). Принят областным собранием депутатов 23 мая 1995 года № 36 с изменениями и дополнениями. URL: http://www.dvinaland.ru/-erf95d3u (дата обращения: 24.11.2016).

В современных условиях осуществления стратегических направлений хозяйственной деятельности Российской Федерации и связанных с ними процессов принятия решений по ряду отраслевых задач, таких как регулирование и координация международного миграционного потока, участие в мировом разделении труда в сочетании с ведением грамотной внутренней политики по созданию условий роста благосостояния населения – *формирование основ этнонациональной политики в таком уникальном государственном образовании, как Российское государство,* – одна из главных особенностей в государственном стратегическом планировании, в частности, и вклад в систему общественно-государственных отношений в целом.

Обсуждение понятия *«этнополитика»* в российской академической среде – показатель совершенствования законотворческой деятельности и зрелости экспертов, задействованных в формировании научно-обоснованной оценки современных общественных отношений в российском обществе. Так, политолог Д.В. Драгунский под *этнополитикой* понимает «процесс взаимодействия достаточно больших групп населения, каждая из которых характеризуется, с одной стороны, определенно артикулированной этнической идентичностью, с другой – определенными (реально наличествующими или желаемыми) институтами суверенитета. Таким образом, выражаемые этими группами этнические требования немедленно становятся политическими (расширение суверенитета), а политические, экономические или гуманитарные требования приобретают этническую окраску, при их реализации используются механизмы этнической мобилизации и т. п.»[59].

Л.В. Савинов разграничивает этнополитику в широком и узком смыслах. Под этнополитикой в широком смысле понимается определенная сфера политической жизни общества, в которой так или иначе затрагиваются интересы и чувства этнических групп (общностей) и других акторов, включенных в этнополитические отношения. В узком смысле этнополитика – это конкретная деятельность органов государственной власти и местного самоуправления, направленная на регулирование этнонациональных отношений[60].

Политолог Л.Б. Кристалинский определяет этнополитику применительно к пограничному пространству Российской Федерации как «сферу возникновения и развития политических процессов, детерминантами которых выступают интересы проживающих в приграничных регионах России этнических общностей, а также отношения, возникающие между ними и другими акторами, использующими этническую специфику пограничного пространства Российской Федерации для реализации своих политических целей»[61].

Социолог Л.М. Дробижева под этнополитикой понимает «последовательное регулирование коллективных прав этнических сообществ на территориях

---

[59] Драгунский Д.В. Этнополитические процессы на постсоветском пространстве и реконструкция Северной Евразии // Политические исследования. 1995. № 3. С. 40.

[60] Савинов Л.В. Общество и этнополитика: специфика Сибирского федерального округа // Вестник Томского государственного университета. 2009. № 319. С. 53–55.

[61] Кристалинский Л.Б. Этнополитика в пограничном пространстве Российской Федерации: генезис, современное состояние, влияние на государственную безопасность: дис. ... д-ра полит. наук. М: ФГБОУ ВПО «РАНХиГС», 2015. С. 67.

их исторического проживания и институционализацию этого регулирования через принятие соответствующих законодательных актов и создание государственных органов, ответственных за этническую составляющую внутренней политики государства»[62].

Политолог Г.Т. Тавадов под *национальной политикой* понимает целенаправленную деятельность по регулированию взаимоотношений между нациями, этническими группами, закрепленную в соответствующих политических документах и правовых актах государства, а также осуществляемую государством систему мер, направленных на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений[63]. Очевидно, что автор в данном случае под понятием «нация» понимает именно обособленную в этническом отношении группу, хотя не дает конкретного определения и не заявляет о различиях между «нациями» и «этническими группами» отдельно. Такой же подход используется и в Конституции Российской Федерации, где употреблено понятие «многонациональный народ» (преамбула и п. 1 статьи 3), то есть народ, состоящий из множества «наций» как «обособленных этнических групп». Также в Конституции Российской Федерации установлено, что каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности (п. 1 статьи 26).

Определение понятия *«национальность»* дано в статье 2 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», где указано, что «национальности Российской Федерации – национальности людей, основные территории расселения которых находятся в Российской Федерации»[64]. Все же остается повод для научной дискуссии, является ли в данном случае понятие «национальность» тождественным понятию «этничность», либо это связано с проживанием на территории конкретного национально-территориального образования (республики, автономной области, округа)[65].

Вместе с тем в доктрине международного (договорного) права традиционно «национальность» является синонимом «гражданства»[66]. Именно на это указывает статья 15 Всеобщей декларации прав человека 1948 года[67].

---

[62] Дробижева Л.М. Этничность в современной России: этнополитика и социальные практики // Россия: трансформирующееся общество / под ред. В.А. Ядова. М.: КАНОН-пресс-Ц, 2001. С. 199.

[63] Тавадов Г.Т. Политология: Учебное пособие. М.: ФАИР-ПРЕСС. 2000. С. 144.

[64] Федеральный закон «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» № 99-ФЗ от 24 мая 1999 года // Российская газета. 1999. 1 июня.

[65] Задорин М.Ю. Конституционное право коренных малочисленных народов на развитие: дис. ... канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2015. С. 76.

[66] Задорин М.Ю. Там же. С. 20; Woman, nationality and citizenship, June 2003, United Nations Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs. URL: http://www.un.org/womenwatch/daw/public/jun03e.pdf (дата обращения: 11.11.2016).

[67] Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Российская газета. 1995. 04 апреля.

Социолог Ж.Т. Тощенко считает, что «*этнонациональная политика* в общем виде приобрела характер этнополитики и, как и политика в целом, представляет собой регулятивно-контрольную сферу, направляющую жизнь, деятельность и отношения (согласие, подчинение, господство и конфликт) между различными национальными и этническими сообществами»[68].

Исходя из представленных определений этнополитики, можно выделить следующие пересекающиеся предметы обсуждения, на которых, в зависимости от подхода и сферы науки, будь то политология, социология или право, содержится суть понятия, а именно: этническая идентичность; политический выбор; политическое измерение; закономерности формирования политики (модели, механизмы, идеология, практика); «этническая мобилизация»; деятельность органов государственной власти; пограничное пространство государства; коллективные права.

Таким образом, в российской и мировой науке отсутствует единое мнение по поводу сущности этнополитики. Причина заключается в различии методологических подходов к анализу природы этноса и нации, этничности и национальности, имеющих непосредственное отношение к анализируемому феномену. На наш взгляд, этнос продуктивнее понимать как интерсубъективное представление о том, что некоторая совокупность людей составляет устойчивую социальную общность в силу их происхождения от общего предка (реального или воображаемого) и / или наличия общих культурных признаков, перечень которых заранее никогда не определен и не фиксирован. Нация представляется как общность, основанная на принадлежности индивидов к определенному государству в качестве его равноправных членов (т. е. граждан)[69].

Если принять представленное разграничение между этносом и нацией, то под *национальной политикой* государства следует понимать деятельность органов государственной власти и государственного управления в отношении населения внутри страны и от его имени в целях защиты национальных интересов на международной арене. Таким образом, в это понятие включается широкий перечень различных направлений государственной деятельности (экономическая, социальная, культурная, военная, образовательная, международная и т. д.). В свою очередь, под *этнополитикой* следует понимать всю совокупность определенных государством и целенаправленно реализуемых им правовых норм, где отражено отношение государства к различным этническим общностям, располагающимся на его территории, обозначение их определенного социально-правового статуса и условий межэтнических взаимодействий.

Что касается вопросов применения принципов этнополитики, то В.А. Тишков и Ю.П. Шабаев выделяют следующие модели формирования

---

[68] Тощенко Ж.Т. Этнократия: История и современность. Социологические очерки. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2003. С. 136–137.

[69] Максимов А.М., Соколова Ф.Х. «Этнос» и «нация» как аналитические категории в этнологии: обзор основных концепций // Во имя науки – на благо отечества: к 65-летию доктора исторических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Владислава Ивановича Голдина / сост.: А.Л. Кузьминых, Ф.Х. Соколова. Архангельск. 2016. С. 119–137.

государственной политики для регулирования национальных вопросов[70]: ассимиляция, сегрегация, мультикультурализм, геноцид. Модель *ассимиляции* означает культурную гомогенизацию социума, характеризующегося этническим, расовым, религиозным разнообразием, трансформацию его в некую целостность, объединяющим началом которой являются общие гражданские идеалы и стандарты[71]. *Сегрегация* представляет собой насильственное отделение одной нации, этнической или иной группы от другой, зачастую сопряженное с дискриминацией этой же группы. *Мультикультурализм* основывается на интеграции различных этнических и расовых групп в единое сообщество при сохранении их культурной самобытности. В этом случае государство тиражирует доктрину единства в многообразии с целью налаживания отношений между различными этническими группами. *Геноцид* характеризуется массовым уничтожением членов какой-либо этнической группы или созданием препятствий по их самовоспроизводству и нормальному существованию.

Наиболее адекватными современным реалиям подходами при формировании основ и реализации этнополитики являются ассимиляционная модель и расширение принципов мультикультурализма. Однако, на наш взгляд, политика распространения принципов мультикультурализма не в полной мере подчеркивает значимость целостности социального сообщества, делая упор исключительно в сторону сохранения разнообразия этнокультур. Политика же ассимиляции нивелирует этнокультурное многообразие общества с упором на его гомогенность. В этой ситуации возникает дилемма при формировании механизма в обеспечении единства и / или многообразия при стремлении сохранения в одинаковой степени того и другого.

Главной целью совершенствования национально-этнической политики в современной России является укрепление общегражданской идентичности и единства российской (государственной) нации с учетом сохранения этнокультурного многообразия и безусловном приоритете национальных интересов страны. В национально-этнической политике присутствуют два субъекта: государство как ядро политической системы общества и различные этнические и политико-социальные общности (организации, объединения, партии, движения и т. д.), принимающие активное участие в ее реализации. При этом последние могут являться одновременно и объектом, и инструментом государственной национально-этнической политики.

Именно такой подход прослеживается в содержании Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 года № 1666

---

[70] Тишков В.А., Шабаев Ю.П. Этнополитология: политические функции этничности: уч. для вузов. М.: Изд-во Московского ун-та. 2011. С. 236–260; Костенко В.В. Теории миграции: от ассимиляции к транснационализму // Журнал социологии и социальной антропологии. 2014. Т. XVII. № 3(74). URL: www.jourssa.ru/sites/all/files/volumes/2014_3/Kostenko_2014_3.pdf (дата обращения 18.06.2016).

[71] Котлова Е.С. Лавирование среди айсбергов: модели этнической политики Норвегии // Арктика и Север. 2015. № 21. С. 20. URL: www.narfu.ru/upload/iblock/588/02-_-kotlova.pdf (дата обращения 20.06.2016).

(далее – Стратегия)[72]. Стратегия разработана в целях обеспечения интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепления государственного единства и целостности России, сохранения этнокультурной самобытности ее народов, сочетания общегосударственных интересов и интересов народов России, обеспечения конституционных прав и свобод граждан. Анализ содержания Стратегии позволяет сделать вывод, что цели осуществляемой деятельности со стороны государства связаны с созданием условий не национальной политики и не этнополитики, а политики этнонациональной или точнее *национально-этнической*. Такое положение дел объясняется стремлением к органическому сочетанию задач по реализации интересов и прав граждан, населяющих страну, и имеющих принадлежность к различным этническим / национальным общностям, что важно в целях сохранения единства страны при всем ее этнокультурном и социально-экономическом разнообразии.

В Стратегии определены основные компоненты государственной *национально-этнической политики*: политико-правовой (пар. I, II, III), институционально-управленческий (пар. IV). Политико-правовая составляющая обосновывает и нормативно закрепляет роль и статус, условия, идеологию и характер межэтнических отношений, сохранения этнокультурного разнообразия, соотношения этнического и политического компонента в деятельности государства (п. 9–16 пар. II Стратегии) и политико-социальных общностей (национально-культурные автономии[73], в т. ч. диаспоры[74], общины коренных малочисленных народов[75], казачьи общества[76] и т. д.). Институционально-управленческий элемент требует формирования инструментария, приемов и механизмов реализации государственной политики. Выделенные компоненты с учетом федеративной природы российской государственности, огромного разнообразия и уникальности региональных социально-экономических и национально-этнических процессов реализуются и на уровне субъектов Российской Федерации. Сравнение их региональных особенностей важно не только с точки зрения выявления особенностей региональной национально-этнической политики, но и необходимо для формирования обоснованной, проработанной и сбалансированной общегосударственной политики в сфере национально-этнических отношений.

В связи с этим при исследовании и сравнении национально-этнической политики в регионах Российской Федерации необходимо учитывать сово-

---

[72] Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» № 1666 от 19 декабря 2012 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7477.

[73] Федеральный закон «О национально-культурной автономии» № 74-ФЗ от 17 июня 1996 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

[74] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации (утв. Президентом Российской Федерации 14 ноября 2013 года № Пр-2685). Документ опубликован не был. См.: Электронная версия документа в системе «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154602/ (дата обращения: 19.02.2017).

[75] Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» № 104-ФЗ от 20 июля 2000 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 30. Ст. 3122.

[76] Федеральный закон «О некоммерческих организациях» № 7-ФЗ от 12 января 1996 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3. Ст. 145.

купность параметров. В рамках политико-правовой компоненты − наличие региональных законов, концепций и стратегий национально-этнической политики, их качество, учет региональной специфики; наличие комплексных программ региональной национально-этнической политики, качество их разработки, учет региональной специфики; включение элементов региональной национально-этнической политики в другие направления политики (образовательные, культурные программы, молодежная и социальная политика, патриотическое воспитание и др.), качество их внедрения; реализация мероприятий межэтнической направленности (фестивали, дни национальной культуры, национальные праздники и др.), охват и эффективность их деятельности, роль государственной, в т. ч. региональной власти в их поддержке. В рамках институционально-управленческой компоненты следует учитывать наличие в структуре федеральных и региональных государственных органов исполнительной и законодательной власти ведомств, общественных и консультативных советов, омбудсменов, которые ответственны или участвуют в реализации национально-этнической политики, а также историю, опыт функционирования, профессионализм кадрового состава; наличие региональных центров развития межэтнических отношений («Дома дружбы», «интерклубы» и др.), эффективность их деятельности, роль государственной, в т .ч. региональной власти в их поддержке; развитие и поддержку национальных / этнических СМИ, охват и эффективность их деятельности, роль государственной, в т. ч. региональной власти в их поддержке; активность и роль общественности, этнических общностей и диаспор в реализации национально-этнической политики; проведение мониторинга в сфере межэтнических отношений органами региональной власти; наличие и характер межнациональных конфликтов в регионе; объемы финансового обеспечения мероприятий этнокультурной направленности, прозрачность финансирования и отчетности об их исполнении, состояние финансовой дисциплины, достаточность реализации программ.

Таким образом, несмотря на научную и политическую дискуссионность в понимании сущности национально-этнической политики, ее содержание и целевые ориентиры должны быть связаны с конкретным этнокультурным и политико-правовым контекстом. Реализация государственной политики по укреплению единства российской гражданской нации будет зависеть от ее адаптации со стороны Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации применительно ко всем регионам страны с учетом их «социокультурной динамики»[77] и этнокультурной специфики. В этой связи будут возникать специфичные региональные модели национально-этнической политики, которые потребуют постоянного мониторинга степени их соответствия общей государственной стратегической политике и предупреждения деструктивных проявлений, идущих в разрез с национальным интересом страны.

[77] Попков Ю.В., Костюк В.Г. Социокультурная динамика: концептуальные подходы // Вестник НГУ. Серия: Философия. 2013. Т. 11. Вып. 2. С. 68–74.

Раздел I Становление государственной политики в районах Крайнего Севера Российской Федерации

Глава 1. МОДЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭТНОПОЛИТИКИ В РАЙОНАХ КРАЙНЕГО СЕВЕРА (XVIII–XX В.): ОПЫТ И УРОКИ

В такой многонациональной и к тому же мало заселенной (соответственно, привлекательной для мигрантов) стране, как Россия, целенаправленная деятельность в области отношений между этнонациональными группами и государством (то есть этнонациональная политика) имеет и имела на протяжении исторического развития особое значение.

В силу географического и культурно-этнического разнообразия страны, территория которой складывалась в течение нескольких веков, особый акцент следует уделить региональным особенностям реализации этнонациональной политики, специфика и разнообразные модели которой связаны с этапами политического и экономического освоения территорий, с существенным различием хозяйственного и культурного уровня включаемых в результате этих процессов этносов. Северные территории русской части Евразии в этом отношении представляют интересный пример, который следует изучать, в том числе и в историческом аспекте.

К моделям государственной этнополитики принято относить «плюрализм» (разъединение и объединение этнических групп, как правило, основываясь на принципах национального самоопределения) и «сегрегацию» (когда политика опирается на превосходство доминирующей культуры). В определенной степени в России происходила попытка реализации обеих этих моделей. При этом государство опиралось на такую модель, которая в наибольшей степени соответствовала доминирующим в конкретный исторический период экономическим или идеологическим (политическим) интересам.

В отношении к северным территориям и населявшим их этническим группам государство стремилось применить общие принципы управления обществом, приспосабливая их к специфическим региональным особенностям.

Прежде всего, следует рассмотреть, *что понималось* в различные исторические периоды *под «севером»* (или «северами») как территорией слабозаселенной, мало или совершенно не приспособленной для занятий сельским хозяйством, необходимость «содержания» населения на которой подчинялось либо требованиям государственных (политических и экономических) интере-

сов, либо ответственностью перед человечеством за сохранение реликтовых этнических групп (коренных в первую очередь малочисленных и находящихся на «ранних» стадиях исторического развития народов).

По мере промышленного развития и культурного освоения «севера» происходило изменение его границ, включение проживавших этнических групп в общегосударственное правовое, экономическое, социально-культурное пространство. Примером может служить Сибирь, которая еще в начале XIX века воспринималась как единая с Севером территория, отличающаяся крайне тяжелыми для носителя европейской культуры условиями жизни. (Следует отметить, что до 20-х годов XVII века вся Сибирь в религиозном отношении подчинялась Вологодской епархии, и первоначальное ее заселение осуществлялось преимущественно силами северных крестьян-земледельцев и промысловиков).

По мере заселения и освоения Европейского Севера и Сибири такое восприятие стало переноситься на более северные, а также северо-восточные районы, для определения которых применялись такие понятия, как «Крайний» и «Дальний Север», «Дальний Восток».

В 1930-е годы в связи с форсированной (так называемой социалистической) индустриализацией потребовалось научно обоснованное районирование северных территорий страны, поскольку привлечение трудовых ресурсов в отдаленные с тяжелыми условиями жизни районы должно было опираться на систему дополнительного финансирования и различных льгот. Наиболее известная структура районирования, которая в определенной степени применяется и сейчас, была предложена экономистом С.В. Славиным (начальником Бюро экономических исследований Главного управления Северного морского пути при СНК СССР). Северные территории, по его мнению, определяются географическим положением к северу от старообжитых, экономически развитых районов страны, как правило, отдаленностью от крупных промышленных центров; суровыми природными условиями, неблагоприятными для сельского хозяйства; повышенными затратами общественного труда на производимые здесь работы по сравнению с расположенными южнее районами [1; 2, с. 229–243].

Такие границы динамичны, поскольку изменяются по мере экономического освоения и заселения территорий, повышения комфортности проживания, расширения транспортной сети (что позволило бы доставлять продовольствие и другие товары в неземледельческие районы). «Северные регионы» могут, таким образом, переходить в другой разряд, что означает удешевление их содержания для государства.

Впрочем, в реальности граница «северов» все дальше «уходила» на юг, что было связано с экономической целесообразностью и потребностью привлечения и закрепления трудовых ресурсов на основе созданной системы льгот. Понятие «Крайний Север» было введено в 1932 году постановлением ВЦИК и СНК «Положение о льготах для лиц, работающих на Крайнем Севере РСФСР», а затем расширено в 1945 году понятием «районы, приравненные к Крайнему Северу», которое впоследствии неоднократно уточнялось и расширялось.

В настоящее время вопрос о южной границе «севера» остается дискуссионным [3; с. 11–13]. В определенной степени решить его мешает опасение, что население лишится присвоенных им в советское время и расширенных (под влиянием внутриполитической конъюнктуры) в начале 1990-х годов льгот и привилегий. Для отделения требующих особого отношения территорий от прочих «северов» используют другие понятия – «Крайний Север», «Арктическая зона», «Заполярье».

Арктическая зона выделяется по таким базовым критериям, как Северный полярный круг и выход территорий к акватории Северного Ледовитого океана. Возможно, с точки зрения географии и астрономии эти критерии не безусловны, но связаны с созданием условий для поддержания местного населения и используются на официальном уровне.

Используемый ныне перечень районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей определен Постановлением Совета Министров СССР (от 10 ноября 1967 г. № 1029) и его 20-тью редакциями. На основании этих документов площадь Российского Севера (Крайний Север и приравненные территории) составляет почти 65 % территории страны (собственно Арктическая зона – 25 %) – 11 млн кв. км. К районам Севера относятся полностью или частично территории шести автономных республик, трех краев, одиннадцати областей и восьми автономных округов.

В 2000 г. на Севере проживало свыше 11,7 млн чел.; по переписи 2002 г. – 10,8 млн чел.; по переписи 2010 г. – 7 967 тыс. Таким образом, происходит сокращение населения северных территорий. Около 200 тыс. северных жителей – это представители 30-ти коренных малочисленных народов, сохранение традиционного образа жизни которых является важным обязательством России перед мировым сообществом (первоначально в 1925 году из общего племенного[78] состава было выделено 26 народов; в 1993 году этот список дополнен еще четырьмя).

Вместе с тем на северной территории страны сосредоточено 80 % разведанных сырьевых ресурсов (60 наименований), что должно обеспечивать экономическое благополучие России. При этом дискуссии вокруг «северов» и связанных с ними проблемами возникают регулярно; с особой активностью они оживились в 1990-е годы, когда Россия «освобождалась» от «национальных территорий» (имеется в виду распад СССР), и вопрос о необходимости затратных северных территорий вновь поднимался [4; с. 125–130]. Заговорили о «географическом проклятье» России и, разумеется, о *причинах и целях расширения* ее *территорий* именно *на север и северо-восток*.

Многочисленные концепции на этот счет можно свести к нескольким основным идеям, разделив их на «экономическую» и «политическую» мотивации.

К первым, прежде всего, следует отнести специфику русской хозяйственной культуры. Историки и экономисты XIX и XX веков искали причину в экстенсивности русской аграрной культуры, в обстоятельствах развития об-

[78] Здесь и далее мы будем использовать устаревшие термины («племя», «племенной»), которыми до 1930-х годов было принято обозначать этнические общности, находящиеся на догосударственной ступени политического развития и объединенные, как правило, общей территорией, хозяйственной деятельностью, языком.

щества с минимальным объемом совокупного прибавочного продукта [5]. Концентрированно данная мысль выражена С.М. Соловьевым (затем повторена и обоснована В.О. Ключевским) в известной формуле: «История России – это история страны, которая колонизуется». Безусловно, такая экономическая мотивация затребовала и особой национальной психологии. Еще Екатерина II в расширении Русского государства (первоначально на север, затем на северо-восток (и далее)) видела особенности характера русского человека (его «склонность к приключениям»).

Существует представление и о том, что Россия реализовывала потенциал эпохи Великих географических открытий, продвигаясь на более доступный ей север и северо-восток Евразии за новыми землями и богатствами, будь то «меха» или «нефть и газ» («Эра пушнины и эра нефтегаза» [6]). По словам Карла Каутского, русских влекло в Сибирь «то же, что французов в Канаду, то есть торговля мехами» [7; 45]. М.В. Ломоносов предсказывал, что «Российское могущество прирастать будет Сибирью и Северным океаном».

Впрочем, изучение русской колонизации с точки зрения внутренних процессов подталкивает некоторых исследователей видеть в этом проникновении не столько экономический интерес, сколько продолжение формирования русского этноса [8, с. 230] путем приспособления к новым природно-климатическим условиям и создания новых хозяйственных и бытовых форм. Так, А.В. Головнев задается вопросом: «Неужели для русских добыча шкур в таких тяжелых условиях того стоила?» [7, с. 9], и вслед за Екатериной Великой он видит в упорном движении на северо-восток особенности характера русского человека, заставляя задуматься не столько о мигрантах-переселенцах, сколько о специфике формирования так называемого «старожильческого» русского населения [9, 10, 11].

Сторонники «политической» концепции расширения Русского государства, анализируя деятельность правительства в первую очередь в XVI–XVII веках в отношении продвижения в Сибирь, видят в этом восприятие московскими государями себя как наследников Золотой орды, а подвластные когда-то ей народы – как своих данников (так называемое «ордынство» [7, с. 496]). Подтверждением такой версии служит опыт управления территориями, как бы заимствованный у золотоордынцев (обложение ясаком в ущерб «христианизации» язычников и иноверцев, «присяга» на верность подвластных племен, заложничество – аманатство) [9, с. 249, с. 255].

Распространено особенно в западной науке объяснение действий России как империи (наследницы Византии и / или Золотой орды), жизненно заинтересованной в расширении своих границ (по словам известного «русофоба» британского дипломата лорда Дж.Н. Керзона, «Россия обречена и дальше продвигаться вперед, как Земля обречена вращаться вокруг Солнца»). Такое расширение истощало человеческие и экономические ресурсы государства. Недаром В.О. Ключевский, характеризуя эти процессы, отмечал, что «государство пухло, а народ хирел».

З. Бжезинский в пространственном расширении России видел реализацию закона об «органическом императиве империи» – стремление к территориаль-

ной экспансии, отмечавшееся на протяжении нескольких веков: «Господство над евразийской массой земли является ее [России] первой и центральной геостратегической задачей. Это стремление было первоначально (в XVI веке) порождено и в дальнейшем поддерживалось страхом имперского руководства попасть в военно-политическое окружение со стороны государств – потенциальных противников. Этот страх заставлял расширять границы империи не только в ответ на реальные угрозы, но превентивно…» [12, с. 16].

И экономическое, и политическое объяснение расширения России на северные территории связано с представлением о *комплексе проблем*, которые государство и общество в результате приобрело. Даже эпохи, когда богатства Севера составляли благополучие страны (XVI–XVII века, вторая половина XX – начало XXI веков) не умаляли объема этих проблем: начиная с ответственности за «туземцев» и истощения народных ресурсов, связанных с колонизацией огромных и неосвоенных пространств, и заканчивая зависимостью от природных ресурсов в ущерб экономической и социальной модернизации.

Советско-американский культуролог А.М. Эткинд утверждает, что в результате такой зависимости «неизбежно возникает общество, подобное кастовому: малая и сущностно важная часть населения, которая участвует в торговле монoресурсами, живет иначе, чем бо́льшая и избыточная часть, которая существует дотациями, получаемыми от первой части, и натуральным хозяйством…», предсказывая таким образом социальные опасности для России, поскольку «первая [т.е. меховая – *Авт.*] ресурсная зависимость закончилась Смутным временем» [6, с. 137, с. 138].

Впрочем, рецепт, который предлагался в 1990-е годы либеральными экономистами, а именно «отказ» России от «северов» [13, с. 84–91], вряд ли может быть принят [15, с. 71]. Трудные периоды были всегда; даже когда государство зависело от ресурсных возможностей своих северных территорий в меньшей степени, проводилась политика по сохранению и устойчивому воспроизводству здесь населения, по выработке норм, позволяющих в той или иной степени бесконфликтно проживать бок-о-бок представителям различных культур; и таким образом накапливался опыт, который есть смысл изучать в поисках первопричин как успехов, так и провалов государственной политики в этом отношении.

Опираясь на различные идеологические установки, в разные эпохи процессы заселения и освоения северных территорий Евразии русскими описывались как *«колонизация», «мирное освоение» или как «завоевание».* Исходя из таких акцентов, по-разному видится *проблема взаимоотношения* здесь *мигрантов и коренного населения*.

Рассмотрим в общих чертах процесс расширения территории Русского государства на север и северо-восток.

Европейский Север России был заселен и освоен относительно рано, в процессе расселения носителей русской аграрной культуры на неосвоенных лесных территориях, а также в процессе военно-торгового продвижения в поисках источников сырья и рынков сбыта (так называемая «новгородская» или «боярская» колонизация): именно так началось проникновение «в Югру» (на Урал), а возможно, и в северную Сибирь. Хозяйственное освоение территорий,

мало привлекательных для земледельцев, связано и с монастырской колонизацией. При этом насельники монастырей развивали не только промыслы и ремесла, но также сельское хозяйство, делая территории все далее на север обитаемыми для русского человека.

Проникновение в Сибирь происходило сначала через северный Урал (промышленное, а затем военное освоение), позднее – через средний и южный Урал (в основном военное, а потом крестьянское продвижение).

В 1639 году движение русских на восток завершилось их выходом на побережье Тихого океана. Началось постепенное освоение и заселение Восточной и Западной Сибири.

Колонизация Сибири носила преимущественно не аграрный характер до середины XVII века, при этом осуществлялась по распоряжению правительства, которое направляло сюда военных (казаков) и другие группы населения для их обслуживания.

Северная часть региона (зона тундры и вечной мерзлоты) в значительной степени осваивалась промышленниками, которые занимались чрезвычайно выгодной в то время добычей пушного зверя. «Конкуренцию» им составляли государственные люди – сборщики ясака и сопровождавшие их военные отряды.

Формирование русского населения в северной части Сибири специфично в связи с проживанием людей исключительно в городах. Это перекликалось с запретительными законами правительства, направленными против самостоятельного промысла, преимущественно торговыми операциями с туземным населением, а также риском нападений со стороны воинственных племен (например, «златокипящая» Мангазея – северный центр торгового и промышленного освоения Сибири в XVII веке, неоднократно подвергалась таким нападениям. С другой стороны, некоторые исследователи высказывают предположения, что русские промышленники могли нанимать «самоядь» для нападения на отряды стрельцов [16, с. 71], чтобы приостановить таким образом проникновение сюда «государевых людей»).

Север западной Сибири начал терять привлекательность для русских к началу XVIII века, что было связано с более жесткой политикой государства по защите прав коренных народов (объяснялось это в первую очередь стремлением установить монопольное право правительства на получение ценных мехов), а также в связи с истощением ресурсов в результате хищнического их уничтожения. В результате эти территории оставались местами обитания коренных народов, и только в XX веке (начиная с 1930-х годов и особенно с 1970-х) начинается их промышленное освоение, что привело к увеличению притока трудовых мигрантов и возрастанию напряжения с местным населением.

Центральные районы Сибири в процессе ее освоения заселялись русскими более активно, что было связано с решением задачи обеспечения мирного сосуществования с местными племенами. Чтобы не вынуждать казаков, направляемых сюда для сбора ясака, «кормиться» за счет местного населения или, к примеру, похищать местных женщин для создания собственных семей, сюда направляли крестьян, затем ссыльных преступников и различных «гулящих людей» на поселение.

Принудительное направление в Сибирь крестьян дополнялось мощной поддержкой по предоставлению льгот на первоначальное обзаведение. С конца XVI века переселяющимся сюда крестьянам выдавались деньги «на подъем, на дворостроение, на платье и на всякий обиход», хлеб «на семена и емена», а также предоставлялся скот, инвентарь и проч. «Гулящим и промышленным людям», пожелавшим «сесть на пашню» в Западной Сибири, предоставлялись «льготы на пять лет, а после льготы давать им на государя ото всей своей пашни пятый сноп». В Восточной Сибири колонистам давались «из государевой казны на лошадь деньги без отдачи, а на другую лошадь <…> денег взаймы из государевой же казны на два года, да им же из государевой казны серпы, косы и сошники, на государевы десятины семена по вся годы государевы, а пахать им на государя от своей пахоты с первого года седьмую десятину в поле, а в двух по тому же» [9, с. 92].

Вынужденные «кормить» стрельцов и казаков, крестьяне селились в непосредственной близости к крепостям. Их расселение стало возможным после введения натурального (продовольственного) налога, а свобода в выборе подходящих земель оказалась реальной только с 1762 года, когда сибирские крестьяне были переведены на денежный налог.

Принудительно решался и «женский вопрос». Так, царь Михаил Федорович своей грамотой от 1630 года велел «на Вологде, на Тотьме, на Устюге Великом, на Соли Вычегодской прибрати … служилым людям и пашенным крестьянам на женитьбу 150 человек женок и девок» [16, с. 71] (в Сибирь принудительно направлялись и «гулящие» женщины).

В результате такой комплексной политики в земледельческом «поясе» Русского Севера и Сибири постепенно сложилось постоянное русское население. С конца XVII века сюда активно стали переселяться старообрядцы, расселявшиеся в отдаленных от дорог и магистральных рек районах, что придало новый импульс земледельческой колонизации.

Продолжалось заселение отдаленных территорий и преступниками. Вопросами доставки и расселения преступников занимался существовавший в Тобольске с 1586 года Разбойный приказ. Направление на принудительное поселение всех «гулящих людей» окончательно было закреплено Уложением 1649 года.

Заселение отдаленных территорий преступниками особенно расширилось в XVIII веке, поскольку отвечало государственным интересам. Были приняты правительственные указы «Об отсылке бродяг и беглых крестьян в Сибирь» (1729), «О замене смертной казни ссылкой в Сибирь» (1753), «О приеме в Сибирь на поселение от помещиков дворовых, синодальных, монастырских, купеческих и государственных крестьян с зачетом их за рекруты…» (1760). Таких переселенцев освобождали на 3 года от уплаты подати и оброка, после чего они уравнивались в правах с государственными крестьянами.

Преступники, а также высланные по приговорам сельских обществ (тунеядцы, пьяницы, мелкие уголовники) создавали дополнительное напряжение с местным старожильческим населением. Ссылаемые в Сибирь с целью «обращать их к заселению края» разного состояния люди («принятые от помещиков в зачет рекрутов на поселение, бродяги, не имеющие родства, ссылаемые за

шалости церковники») отягощали этот край, поскольку «не только как тунеядцы служат к великой тягости земледельцев, но находясь всегда в праздности, по отвычке их от земледелия и по самой несвойственности оного многим из них, не подают никакой надежды, чтобы они могли быть когда-либо полезными поселянами…»[79].

Высылка «на поселение» в северных европейских губерниях была прекращена в начале XIX века, в Сибири – с 1900 года. Но продолжалась административная ссылка, которая довольно часто имела положительное значение, поскольку таким способом сюда (например, по «политическим» статьям) попадали образованные, интеллигентные люди, занимавшиеся изучением культуры и быта местного населения, исследованием природных ресурсов, а также нередко и их практическим применением.

«Добровольное» заселение отдаленных территорий земледельцами активизировалось в связи с преследованием во второй половине XVII века старообрядцев. Они уходили в наиболее труднодоступные места, спасаясь от преследования властей, и тем самым осваивали их.

Собственно, добровольное переселение в северные районы и в Сибирь для государства было более выгодным, поскольку не требовало расходов на их доставку и «укоренение». Затрудняло такое расселение наличие крепостного права, а также в целом малочисленность населения России.

Первый Указ, санкционировавший добровольное переселение, был подписан императором в 1822 году («О дозволении крестьянам поселиться на земли сибирских губерний»). В 1843 году в рамках реформы государственных крестьян (известной как «реформа графа П.Д. Киселева») был принят закон об их переселении в Сибирь, наделение 15-тью десятинами на «душу» с предоставлением различных льгот и пособий.

С конца XIX и особенно в начале XX века (в рамках реализации «Столыпинских реформ») правительственная деятельность, направленная на стимуляцию крестьянских переселений, активизировалась.

Стал применяться разрешительный принцип для переселенцев. Они освобождались от уплаты казенных сборов и арендных платежей за наделы на 3 года; в местах выхода с них снимались все недоимки, в том числе за выкупные платежи. Не только для крестьян-переселенцев, но и местного «не бродячего» населения выделялся надел земли по 15 десятин на «душу». С 1909 года переселенцы могли претендовать на беспроцентные ссуды, вознаграждение за оставленный надел, освобождение от казенных податей на 5 лет полностью и на последующие 5 лет – на 50 %. Ссуды выдавались также переселенческим обществам и товариществам на строительство или приобретение всего необходимого для обустройства на новом месте.

Таким образом еще недавно «суровая» Сибирь становится богатым земледельческим регионом. Переселение особенно активизировалось со строи-

---

[79] Российский государственный военно-исторический архив (РГВИА) Ф. 1 (Канцелярия военного министра) Оп. 1, т.1 Д. 1248 (1807 г. По отношению Сибирского генерал-губернатора Пестеля об обращении некоторых тамошнего края посельщиков, не обзаведшихся хозяйством, на военную службу).

тельством Сибирской железной дороги, администрация которой различными льготами поощряла переселение в район строительства. С этого времени стремительно теряет свое значение северный путь в Сибирь; экономическое развитие северных территорий Европейской России и особенно Сибири фактически прекращается. Заинтересованные в подъеме северных территорий предприниматели и исследователи видели основную причину этого в отсутствии трудовых ресурсов [17, 18] и в наличии законов, защищавших права на территории коренных народов, которым не свойственно было стремление к интенсификации своей хозяйственной деятельности [19, с. 56–64].

Правительство в значительной степени сосредотачивалось на *предотвращении конфликтов между пришлым и коренным населением, а также между новоселами и старожильческим населением.*

Чем плотнее было заселение территорий мигрантами, тем напряженнее складывались отношения с местными племенами. В малонаселенных (наиболее северных) территориях, где проникновение русских было эпизодическим, или же количество переселенцев было незначительным, складывались переходные культурные формы, когда русские перенимали хозяйственные занятия и некоторые бытовые нормы (прежде всего, это одежда, средства передвижения) у «туземцев», а те в свою очередь изыскивали пользу из торгового обмена с пришельцами. Таким образом, происходила взаимная культурная ассимиляция, а благодаря брачным контактам и метисизация. Были случаи не просто метисизации русских, но практически перехода их на образ жизни местных племен, в результате чего сложились особые этнические группы, имеющие в настоящее время права коренных малочисленных народов (камчадалы).

К концу XIX века констатируется наличие специфических групп русского населения (это различные группы старообрядцев; на Европейском Севере – поморы, в Сибири – «чалдоны», «кержаки» и проч., «затундренные крестьяне», «русскоустьинцы»). Появляются и иноэтничные группы мигрантов, которые так же находят свою экономическую и культурную «нишу»: коми-ижемцы, татары (и их метисные группы), а также поляки, немцы, евреи, другие представители проживавших в России народов, которые различными путями оказались в северных территориях; в основном это были городские жители, и свойственное им стремление проживать компактно позволило сохранить культурную специфику и язык.

Политика имперской (да и доимперской) России в отношении северных окраин опиралась на принцип сохранения малых народов путем иногда ограничений хозяйственного освоения этих территорий со стороны иноэтнических элементов, в том числе русских.

Особые условия для существования этнических диаспор (приезжих групп) – своего рода национально-культурные автономии (пользуясь современной терминологией). Возьмем в качестве примера Архангельскую губернию. Здесь были иностранцы – финские, норвежские, шведские колонисты на Мурмане, «иноверцы» (то есть российские подданные не православного вероисповедания) – мусульмане (татары), протестанты (российские и прибалтийские «немцы»), католики (прежде всего поляки, среди которых немало было чиновников

и офицеров). Особняком стояли евреи, коим традиционно запрещено было заниматься многими видами деятельности, в том числе весьма выгодным лесопильным делом. Даже в пореформенной России ограничение в правах на занятия промысловой деятельностью сохранялось за евреями, что, впрочем, объяснялось особенностями «зоны оседлости» (Архангельская губерния в нее не входила).

В отношении иностранцев и вообще пришлых предпринимателей Российская Империя сталкивалась с той же проблемой, что и сейчас: их стремление как можно быстрее разбогатеть, а потом вывезти деньги в другой регион или за границу. Поэтому все «либеральные» законы рано или поздно дополнялись «консервативными» ограничениями. Разумеется, «под раздачу» попадали и добросовестные граждане[80]. После либерализации этого законодательства иностранцы получили общие права с подданными Российской империи, но для евреев продолжали существовать ограничения.

Те приезжие, кто обосновывался надолго, семьями, получали права на строительство своих молельных домов; им не противодействовали в компактном проживании, открытии собственных, по крайней мере начальных, школ. Разумеется, осуществлялся контроль: например, делались из центра запросы по поводу настроений мусульманской части жителей регионов. В отношении «немцев» (так собирательно именовали всех протестантов) особый контроль установился в годы Первой мировой войны.

Причина контроля вполне объяснима. Так, переходя по экономическим обстоятельствам в русское подданство, колонисты Мурманского берега сохраняли свои культурные связи с исторической родиной, что могло послужить различным эксцессам, связанным с вопросами государственной принадлежности богатых природными ресурсами, но малозаселенных территорий [20, с. 229–244].

Итак, проникновение Русского государства на Север и Сибирь влекло за собой появление здесь иноэтничного (в первую очередь русского) населения. Правительство стремилось ограничить проникновение сюда иноэтничных элементов и было заинтересовано для конкретных целей направлять сюда военных и чиновников, крестьян, которые должны были обеспечивать их продовольствием, рабочих на строительные работы, женщин (для создания семей и недопущения конфликтов по «женскому вопросу» с местным населением).

Переселение происходило принудительно и добровольно; в обоих случаях существовали льготы. Проблема заключалась в том, что на смену конфлик-

---

[80] Например, так называемые «архангельские немцы» (так называли выходцев из Западной Европы и Прибалтики, протестантов по вероисповеданию, которые в условиях компактного проживания в инокультурной среде перешли на единый язык общения – немецкий, и по этой причине, а также по причине широкого использования среди русских людей такого определения для всех «иноземцев» получили такое прозвище). Представители этой диаспоры достаточно долго, проживая постоянно в губернии, оставались подданными своих стран. Причиной было нежелание попадать под рекрутскую повинность. После ее отмены и особенно в связи с существовавшими ограничениями на промышленную деятельность иностранных граждан начался переход «немцев» в русское подданство.

тов мигрантов с туземным населением приходили новые формы конфликтов. «Старожильческие» группы укоренялись вплоть до метисизации (как результат браков с туземными женщинами) и не принимали новые группы переселенцев, политику по привлечению которых государство активизировало после 1860-х годов и особенно в начале XX века для решения проблемы крестьянского малоземелья и в связи с индустриализацией.

Если на территориях, включенных в сельскохозяйственную деятельность, постепенно происходило разделение земель между пришлым (прежде всего русским) и местным населением, то в северных территориях существовали правительственные ограничения на расселение здесь мигрантов. Так, на севере Сибири (на землях «ясачных людей») и в самоедских тундрах Архангельской губернии русскому населению селиться было запрещено.

Необходимость в некоторых видах деятельности (например, обеспечение транспортом и проводниками проезжающих по Сибирскому пути) требовало появления и здесь русского населения. Вдали от контроля чиновников возникали прецеденты, когда туземное население заключало с русскими поселенцами «полюбовные договоры» на предоставление им земель, а затем направляли «жалобы» на самый высший уровень, требуя их отмены. Во избежание конфликтов правительство вводило запреты на занятия русскими (и другими мигрантами) наиболее выгодными видами местной деятельности: в Архангельской губернии это было оленеводство, в других северных районах – добыча ценных пород рыбы и пушного зверя. Подобные запреты создавали дополнительный источник напряжения между новоселами и коренными жителями.

«Декрет о земле» 1917 года ликвидировал законодательные нормы, официально защищавшие территории проживания и ведения традиционных промыслов инородцев от пришлых людей, что спровоцировало поток переселенцев. Он особенно усилился в период «военного коммунизма» и раннего нэпа, когда «слухи» о земельных и прочих богатствах Сибири привели буквально к массовому переселению туда крестьян из разоренных гражданской войной и реквизициями районов. Останавливать этих переселенцев нередко приходилось, применяя военную силу.

Промышленное освоение северных территорий, широко начавшееся с 1930-х годов, опиралось на направление сюда трудовых ресурсов (преимущественно это было принудительное переселение). Происходило планомерное заселение Севера и Сибири, для чего вводились льготы, компенсирующие работу в особых условиях; при этом со стороны государства наблюдалось стремление объединить все группы населения при получении этих льгот без особого разделения на «коренное» и «пришлое», «новоселов» и «старожилов».

Политика «коренизации» была направлена не только на «коренные народы», но и на любые более или менее многочисленные этнические группы, компактно проживающие на территории (открывались национальные школы, создавались этнонациональные районы и сельсоветы даже в пределах национальных республик).

Поток мигрантов первоначально состоял из спецпереселенцев и заключенных исправительно-трудовых лагерей (ИТЛ). Труд последних чаще при-

менялся на объектах, расположенных в отдаленных и незаселенных территориях. В Приполярных ИТЛ существовали определенные льготы, в частности, улучшенное питание, более короткий рабочий день, сокращенные сроки отбывания наказания при условии «ударного» труда.

Спецпереселенцы направлялись в отдаленные территории для занятий сельским хозяйством, а также промыслами (рубка и сплав леса, ловля рыбы, добыча сапропеля и др.). Спецпереселенцы формально не были лишены свободы, а лишь ограничены в ряде гражданских прав. «Передовые работники» имели возможность их восстановить в ускоренном режиме. Первоначально спецпереселенцы пользовались льготами, как и другие переселенцы (ссуда «на обустройство», освобождение от налогов), срок действий которых истек в 1934 году [21, с. 25–28; 22, с. 146–149].

Переходя к рассмотрению *вопросов государственного управления и включения населения северных провинций и Сибири в общегосударственное правовое пространство,* следует учитывать, что Европейский Север собственно принимал участие в формировании Русского государства, поэтому данный вопрос касается только туземного населения (о чем будет изложено в этой главе ниже).

В Сибири в XVI веке существовало общее подчинение Тобольскому воеводе, однако только «на бумаге», поскольку случались конфликты между уездами, например, в связи с «набегами» для сбора ясака и других целей казаков из соседних административных единиц. Удаленность территории создавала немалые проблемы при организации их управления; о контроле говорить до конца XVIII века не приходилось. Воеводы назначались чуть ли не пожизненно; нередко после их смерти должность передавалась их детям. Постепенно возникли целые «кланы», контролирующие огромные территории. Москва со многим мирилась, стараясь только не допустить создания «вотчин» [9, с. 148–155].

До 1599 года Сибирь подчинялась Посольскому приказу (что как бы указывает на ее «иностранное» положение), затем – Казанскому приказу (как части бывшей Золотой орды). Сибирский приказ был создан в 1637 году и просуществовал (с перерывом) до 1763 года. Сибирский губернатор мог не исполнять указы, которые, по его мнению, были неприемлемы для управляемой им территории [9, с. 131].

Такое «нестрогое» отношение к системе управления, кажущееся равнодушие при решении вопроса о включении населения осваиваемых территорий в общегосударственное правовое, экономическое, социальное и культурное пространство принято связывать с тем, что главным богатством севера и Сибири долгое время оставались ценные меха, собираемые в качестве «ясака» с подвластных племен. В XVIII веке ясак поступал в Императорский кабинет и составлял всегда не менее 10 % его доходов.

После ликвидации Сибирского приказа сохраняется задача государственного контроля над удаленными и слабозаселенными территориями. В 1801–1803 годах была осуществлена ревизия Сибирского управления, а в 1823 году создан Комитет по делам Сибирского края (его дополняли региональные комитеты). В отношении туземцев (которых стали именовать инород-

цами) были приняты «Устав об управлении сибирскими инородцами» (1822) и «Устав об управлении самоедами Мезенских тундр Архангельской губернии» (1835), действие которых с небольшими уточнениями и корректировками продолжалось до 1917 года.

Уменьшение предоставляемых «племенам» льгот происходило по мере их «включения» в общегосударственное пространство. Например, архангельские ненцы в пореформенный период из подчинения «Министерству государственных имуществ» перешли в ведение крестьянских учреждений. Так, перевод на денежную выплату вместо «натурального» ясака должен был способствовать быстрейшему включению туземцев в товарно-денежные отношения. Поскольку этот прогрессивный в целом процесс сопровождался негативными последствиями (распространение пьянства, обнищание и пролетаризация части этих народов), у правительства всегда было (и остается) искушение оставить территории, населенные коренными народами, под особым патерналистским управлением.

Рассмотрим проблемы, связанные с расширением границ государства на территории, слабозаселенные народами, культурно и экономически своеобразными, слабо урбанизированными.

В процессе продвижения в необжитые регионы Россия включила в свой состав десятки народов, находившихся на догосударственном (родоплеменном) уровне развития.

Для удобства управления эти народы были включены в различные административные единицы, что поспособствовало особому направлению их дальнейшего национального развития. Находясь до этого на племенном уровне развития, будучи разобщенными, а нередко пребывая в состоянии постоянных войн с соседними племенами, они стали приобретать признаки народностей, интегрируясь в более крупные группы.

Государство, включая в свой состав территории, населенные «инородцами», вставало перед необходимостью последовательного решения нескольких задач:

1. Покорение и обложение данью (ясаком). Здесь власти в зависимости от воинственности инородцев действовали когда «пряником» (первоначальное освобождение от ясака, подарки), когда «кнутом» (эта форма в виде применения военной силы использовалась реже). Введение государственной монополии на меха и другие ресурсы было направлено, кроме прочего, на защиту территорий от внешнего вторжения (в том числе от мигрантов-переселенцев, поскольку они могли бы составить экономическую конкуренцию как туземцам, так и казне, которая в условиях отсутствия или слабого развития товарно-денежных отношений могла получать ценный ясак на весьма выгодных условиях).

2. Выстраивание отношений с местной элитой. Так, Иван IV предоставлял жалованные грамоты самоедам, безусловно защищавшие их как от внешних конкурентов (мигрантов), так и от государственных чиновников. Инструкции XVIII века ограничивали вмешательство русской администрации во внутриродовые дела народов Сибири, предоставляли значительную самостоятельность родовым властям.

3. Постепенное включение туземных народов в общегосударственную систему, прежде всего в результате появления Уставов об управлении инородцами (1822 года – для «сибирских инородцев», 1837 года – для «самоедов Архангельской губернии»). Важной нормой в Уставе являлось признание и стремление государства сохранить традиционное право и обычаи инородцев. Так, в соответствии с § 68 главы VIII части I Устава 1822 года обычаям инородцев придавался статус правовых обычаев и определялось: «Все кочующие и бродячие инородцы... управляются по их собственным степным законам и обычаям».

Было официально введено понятие «инородцы», предполагающее их особое, промежуточное положение в социальной структуре населения России. Данные документы задумывались как временные, нацеленные на «смягчение нравов», на ненасильственную христианизацию, на защиту от негативного внешнего воздействия. Например, временно, до достижения необходимого уровня своего культурного развития инородцы освобождались от службы в армии (впрочем, для большинства северных народов эта льгота сохранялась достаточно долго и была отменена только в 1939 году).

4. Изменение политики в отношении коренных народов Севера и Сибири в XIX веке, возможно, было связано с диверсификацией экономики в целом (начались интенсивные процессы индустриализации, экономической и социальной модернизации, урбанизации). Начались дискуссии о том, следует ли сохранять «особое» положение племенных народов либо предоставить определенную свободу в промышленном освоении занимаемых ими территорий, что привело бы к их скорейшему «включению в цивилизацию»[81].

С конца XVIII века и особенно в XIX веке начинается *изучение туземных народов,* выявление их расовых, языковых, экономических, культурно-бытовых, социальных, религиозных особенностей. Любители-путешественники (к ним можно отнести и политических заключенных и ссыльных – представителей интеллигенции, вынужденно оказавшихся в отдаленных северных районах страны и не желавших даром тратить время), а также специалисты, командированные правительственными учреждениями и лично императором, активно включились в эту работу, которая закончилась появлением большой по объему литературы о северных народах России. По словам американского этнолога С.Ю. Слезкина, «из всех нерусских подданных Российского государства и нерусских объектов российского попечительства и любопытства народы Севера оказались наименее поддающимися реформированию и осмыслению… они были наиболее совершенными антиподами всего русского» и поэтому рассматривались «как крайний случай дикости и невинности…» [23, с. 15].

Полной картины дореволюционные исследования не дают по причине сложности изучения народов, ведущих кочевой или бродячий образ жизни. От этих нередко любительских исследований остались ошибки в оценке числен-

[81] Подробнее об этих дискуссиях в отношении европейских ненцев см.: Трошина Т.И., Минчук О.В. Формирование государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера в историко-правовом измерении (на примере «архангельских ненцев») // Арктика и Север. 2015. № 21. С. 165–189. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?SECTION_ID=9233 (дата обращения: 06.01.2017).

ности отдельных народов, их атрибуции, в отношении границ их расселения. Появилось много непроверенных «легенд», которые не подтверждаются современными исследованиями (в качестве примера можно привести информацию об убийствах стариков у ненцев, что не подтверждается даже на уровне преданий профессиональными учеными; о распространении среди европейских ненцев сифилиса, что было опровергнуто планомерными медицинскими обследованиями в 1920-е годы). Таким образом, в советское время предприняты немалые усилия для полноценного и профессионального изучения малых северных и сибирских народов.

В конце XIX – начале XX веков среди различных специалистов, по той или иной причине обладающих информацией о жизни малых северных народов, возникла дискуссия об их дальнейшем развитии. Эта дискуссия опиралась на предположение, что данные народы находятся на краю вымирания. Возникли два подхода, которые условно можно назвать «патерналистским» и «утилитарным».

Сторонник первого В.Г. Тан-Богораз (изучавший северные народы в чукотской ссылке, а затем профессионально как этнограф другие северные народы, ставший в советское время инициатором создания «Комитета содействия народам северных окраин» и его деятельным членом) считал, что «туземные люди – главное богатство Северных окраин. В течение тысячелетий они накопили опыт и уменье жизни в этих трущобах, которые без них представляли бы из себя ледяную пустыню, недоступную для эксплуатации. Спасти их от вымирания, поднять их хозяйство – срочная государственная задача громадного значения» [24].

К представителям утилитарного подхода можно отнести архангельского губернатора А.П. Энгельгардта, который был сторонником промышленного освоения Севера и считал, что государственная политика, направленная на резервацию культурной и экономической жизни коренных народов, является тормозом на этом пути. «Неужели для государства так необходимо сохранить в первобытном состоянии и неприкосновенности племя самоедов, чтобы … задерживать экономическое развитие обширного богатого края и подорвать благосостояние другого более многочисленного …, трудолюбивого, предприимчивого, способного к дальнейшему развитию и культурной жизни населения? ... Нет смысла выделять самоедов, обособлять от прочего населения. Для них полезнее войти в близкую экономическую связь с остальным населением, сделаться полуоседлыми, тогда они привыкнут к хозяйственности …» [25, с. 19].

Советское время «методом проб и ошибок» применяло и тот, и другой подход на практике.

Особенности национальной политики в отношении коренных народов Европейского Севера России и Сибири достаточно хорошо изучены. Дадим общую характеристику базовым моделям этой политики, исходя из основных задач государства.

До XVIII века, а затем с конца 30-х и особенно с 60-х годов XX века государственный интерес к северным и сибирским территориям был связан пре-

имущественно с извлечением ресурсов. Этот интерес имел различную активность в плане экспансии, но в целом оказывал влияние на взаимоотношения с малыми народами, проживающими на этих территориях.

С середины XVIII века и по 1920-е годы включительно присутствовала патерналистская политика, имевшая только различные идеологические формы.

Для удобства анализа выделим основные этапы в государственной политике в отношении коренных народов Европейского Севера и Северной Сибири.

Первый этап был связан с периодом освоения северных территорий. Его нижнюю границу определить сложно: она «передвигалась» вместе с продвижением Русского государства на Европейский север и в Сибирь и для каждого региона была разная. Для этого периода характерны «ясачные» отношения государства с населением. Христианизация, как и другие формы культурной ассимиляции, связанные с более активным проникновением на эти территории русских, не поощрялись, что можно объяснить сугубо экономическими причинами, а именно – заинтересованностью государства в ценных мехах и других специфических продуктах местного промысла.

Второй этап пришелся на «эпоху просвещения». В XVIII веке, особенно в правление Екатерины II все шире распространяется отношение к коренным обитателям северных территорий страны как людям, стоящим на более низкой ступени развития, о которых необходимо заботиться. Уже Петр I начал поощрять массовую христианизацию туземцев; чтобы государство не терпело при этом экономические убытки, постепенно отменяются льготы, предоставляемые новообращенным. Прежде перешедший в православие полностью освобождался от ясака, а также на более или менее длительный срок от других повинностей, налагаемых на крестьян (таких, как подушная подать и рекрутство). Теперь такие льготы имели место только в качестве временной, поощрительной меры.

Третий этап связан с активной деятельностью М.М. Сперанского, находившегося в 1819–1821 гг. на посту сибирского генерал-губернатора. Именно по его инициативе принимается в 1822 году «Устав об управлении сибирскими инородцами» (в 1835 году по ходатайству архангельских губернаторов действие этого Устава было распространено на наиболее «отсталый» северный народ Европейской России, европейских ненцев, для чего была разработана особая редакция этого документа – «Устав об управлении самоедами Мезенских тундр Архангельской губернии»). Целью этих документов, принятию которых предшествовало изучение экономического положения народов, системы организации их социальной жизни, норм обычного права было постепенное выравнивание правового статуса туземцев с остальными тягловыми сословиями России.

«Инородцы» в этих документах были поделены на «оседлых», «кочевых» и «бродячих». К концу XIX века первые две группы в значительной степени были уже интегрированы в общегосударственную социальную систему. Законом 1896 года и Правилами 1898 года о поземельном устройстве крестьян на казенных землях такие же права (и обязанности) предоставлялись и «инородцам», что способствовало их ускоренному переходу на оседлость.

С 1898 года в Сибири (для европейских малых народов раньше) происходит замена ясака обычными для крестьян государственными податями. Однако территории, на которых «инородцы» осуществляли свою традиционную хозяйственную деятельность, закреплялись за ними. В любых спорах с соседями (как с русскими переселенцами, так и представителями других, более «цивилизованных» народов) государство продолжало поддерживать туземцев. Ограничения на расселение на их территориях продолжали действовать. В отношении «бродячих» инородцев (которые, несмотря на все усилия, не переходили на оседлость и к более «цивилизованным» видам занятий и быта) сохранялась политика патернализма.

Послереволюционный период следует выделить как социальный эксперимент по переходу малых северных народов от первобытного строя к социализму, минуя капитализм и другие антагонистические социальные формы.

Политико-государственные преобразования после революции 1917 года отразились на правовом положении «инородцев», которые были уравнены в своем статусе с другими народами России. «Декларация народов России» (1917 года) закрепила право на свободное развитие всех национальных меньшинств и этнографических групп, населяющих Россию. Конституция РСФСР (1918 года) предоставляла равные права гражданам независимо от их расовой и национальной принадлежности. Однако декларированное равноправие, создавая определенные сложности для малых, племенных народов (например, в части привилегированного землепользования), реального развития обеспечить не могло. Дискуссии о формах дальнейшего развития этих народов, о способах поддержки их в этом отношении со стороны государства продолжались.

Первый этап советской государственной политики в отношении коренных народов «северных окраин» пришелся на 1920-е годы – период «либеральных» дискуссий. Для него характерна конструктивная критика предыдущего имперского опыта с целью выявления причин «провала» этого опыта и поиска наиболее реалистичных и продуктивных форм помощи. Следует признать, что на деле продолжалась та же политика патернализма, только более решительно направленная на «включение в цивилизацию».

В 1925 году специальным постановлением СНК и ВЦИК 26 народов Севера были выделены в особую группу «малых народов Севера» (в настоящее время пользуются понятием «малочисленные»)[82]. Основаниями для выделения в эту группу были малочисленность, особенность традиционных занятий (оленеводство, рыболовство, морской промысел) и быта (кочевой или подвижный образ жизни), а также низкий уровень социально-экономического развития.

Существовавший до 1924 года Наркомат национальностей РСФСР имел в своем составе «Полярный подотдел». Затем постановлением от 20 июня 1924 года при ВЦИК был создан «Комитет содействия народностям северных окраин» (сокращенно «Комитет Севера»; подобные комитеты возникли и «на местах», в тех губерниях, где проживали представители малых народностей).

[82] В 1993 г. этот список был расширен за счет еще четырех. В настоящее время к «коренным малочисленным народам Севера» отнесено 30 народов.

Целью деятельности нового органа стало вовлечение коренных народов Севера в советское строительство, содействие их экономическому, культурному, политическому развитию и защита их интересов.

Постановлением ВЦИК в 1926 году было утверждено «Временное Положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР». Этот документ, как и «уставы» столетней давности, предоставлял туземцам право самоуправления на основе принятой традиции. Впрочем, со ссылкой на Конституцию правом избирать и быть избранными не наделялись «классово-чуждые» элементы: родовая знать (на том основании, что они в царское время выполняли полицейские функции); шаманы и другие духовные лица; богатеи, занимавшиеся спекуляцией или эксплуатировавшие наемный труд. Таким образом, родовое управление сохраняло лишь видимость такового; постепенно велась подготовительная работа к полной «советизации» туземцев. Как и в «уставах», туземцы имели возможность суда на основании обычного права, кроме тяжких преступлений и дел, в которых одной из сторон являются представители других народов. Если до революции эти ограничения почти не исполнялись, то теперь начали практиковать выездные сессии суда, и контроль за выполнением общегосударственных законов стал более строгим.

По представлению Комитета Севера малым народностям сохранили (а в некоторых случаях и вновь предоставили) ряд важных льгот: освобождение от налогов, от службы в армии, закрепление земель, запрет на торговлю спиртными напитками, запрет на расселение на территориях традиционного проживания и землепользования иноэтничных элементов и др.

В 1920-е и в начале 1930-х годов осуществлялась политика так называемой «коренизации», выразившаяся в «выращивании» национальных кадров, создании национальных административных районов (не только автономных республик и округов, но «туземных» районов, сельских и тундровых советов, и проч.: административное деление по этническому признаку отличалось большим разнообразием). Представители малых, прежде всего, коренных народов имели особые привилегии для получения образования и назначения на должности.

Проводя эту политику, Советское государство, по выражению американского профессора Терри Мартина, выступало в роли «империи положительной деятельности», имея в виду такой феномен, как «положительная дискриминация», то есть акцентирование, пусть даже с благими целями любых форм «национальной самобытности» малых туземных народов, вместо того, чтобы поощрять постепенную интеграцию с русским или другими крупными и более развитыми народами [26].

Курс национальной политики, направленный на конструирование идентичностей этнических групп (прежде всего путем распространения национального образования, особой актуализации национальной культуры и проч.), придание этническим меньшинствам статуса этнотерриториальных автономий (от «туземных» сельсоветов до национальных округов и республик), касался и малых северных и сибирских народностей. Шла большая научная работа по изучению истории, этнографии, хозяйственной и духовной культуры

малых северных народов, по выявлению их самоназваний (например, ненцы – вместо оскорбительного, как казалось, «самоеды»), по созданию грамоты с опорой на местную фонетику. Это еще больше сплачивало разрозненные родовые и племенные группы (где они еще сохранялись).

Огромное положительное значение имела государственная программа по обеспечению населения северных территорий (в форме так называемых «северных завозов») всем необходимым и под государственным контролем, не допускавшем поднятия цен, обмана и спаивания туземцев заготовителями; по санитарно-медицинской помощи представителям малых северных народов. Экономическое развитие осуществлялось с помощью интегративных кооперативов, которые могли осуществлять одновременно несколько функций: скупать продукцию, продавать необходимые местному населению товары, организовывать необходимые предприятия. В качестве налагаемой на них «социальной ответственности» такие кооперативы обязаны были создавать культурные базы и школы, финансировать санитарно-медицинскую помощь туземцам.

Эти формы помощи при всей своей эффективности оказались слишком затратны. Государству легче было «завоевать» симпатии северных народов путем формирования «образа врага» из торговцев, чиновников, церковнослужителей, агентов-заготовителей, которыми, как правило, являлись русские. Это стало обратной стороной «коренизации» (или «национализации»). Впрочем, вскоре выращенная таким образом местная элита сама стала «материалом», из которого формировался «образ врага» (с конца 1930-х годов и среди северных народов происходили политические репрессии).

К 1940 году малые народы Европейского Севера и Сибири лишились тех льгот, которые в 1920-е годы были восстановлены на основе дореволюционного опыта (по налогообложению, отбыванию воинской службы). Малые коренные народы из объекта опеки стали составной частью «трудящихся Советского Союза».

Второй этап советской государственной политики приходится на 1930-е – 50-е годы. Это время форсированной индустриализации, которая включает в свою орбиту и дотоле девственные северные тундры и тайгу. Происходит возвращение к «безразличному» отношению к местному населению при сохранении подходов демонстрирования успехов советской власти в отношении коренных малочисленных народов (так называемая политика «перехода к социализму минуя капитализм», а в некоторых случаях и феодализм).

Переходу к этому этапу предшествует дискуссия о сохранении коренных малочисленных народов в условиях «наступления» социалистической индустриализации [28, с. 43–59; 29, с. 90–92]. Комитет Севера настаивал на необходимости оградить интересы туземцев при организации в их районах промышленных предприятий, что неминуемо будет сопровождаться расселением большого числа инокультурных людей. Однако побеждает идея создания «суперорганизаций», в задачу которых входит и защита интересов малых народов. Но при решении целого комплекса важнейших задач эта воспринималась как второстепенная [29, с. 17–42]. Местное население рассматривалось такими «суперорганизациями» (трест «Дальстрой», «Главсевморпуть») как «довесок»

к территориям, за пользование ресурсами которых они обязаны были оказывать экономическую и культурную поддержку. Стремление использовать их хозяйственную деятельность для обеспечения продовольствия способствовало проведению здесь коллективизации, организации плановых госзакупок, созданию небольших перерабатывающих предприятий.

В отношении управления в этот период происходила политика «советизации», означавшая переход к территориальной (а не национальной) системе управления. Постепенное включение в общегосударственное правовое пространство производилось путем ликвидации льгот, которые предоставлялись исключительно по этническому принципу. Систему образования и культурного воспитания, которая в 1920-е годы была нацелена на формирование «местных кадров», теперь направили и на отрыв части молодежи от традиционного образа жизни и хозяйствования, на включение в состав основного населения.

Третий период – 1960-е – 80-е годы – связан с привлекательностью территорий обитания малых народов Севера и Сибири для государства, поскольку здесь обнаружили и стали разрабатывать важнейшие экспортные ресурсы: прежде всего нефть и газ. Государственная политика в отношении малых народов была схожа с предыдущим периодом, только приобретала черты более свойственные политике патернализма, от которого пытались, и как видно безуспешно, отойти.

В 1990-е годы вновь наступает период либерализма в государственной политике в значительной степени под влиянием международного законодательства в отношении коренных народов [30] (о чем подробнее будут рассмотрено в следующем разделе этой главы).

Пятый период в реализации государственной этнополитики начался с середины 2000 годов, ставя вновь задачу осуществления устойчивого развития северных территорий, восстановления утраченного за предыдущий период демографического потенциала. Острота этих задач объясняется геополитическими причинами в отношении стратегически важных для государства северных территорий.

В качестве итога сделанного ретроспективного обзора государственной этнополитики в отношении северных районов страны постараемся ответить на два вопроса.

Первый вопрос: *Существует ли возможность национального конфликта на северных территориях России?*

Конфликт как столкновение целей, интересов, позиций необходим для нормального развития. Поэтому стремление Русского государства максимально сглаживать возможный этнический конфликт методами социальной политики всегда приводил к стагнации развития народа, тем самым сохраняя его потенциал к развитию, а значит, и конфликт в латентной форме. Исторический опыт убеждает, что выбранные государством стратегии в отношении этнополитики давали ему временную «передышку», но не решали проблем, которые в новых исторических условиях вновь возникали.

На современном этапе малочисленные коренные народы, проживающие в северных территориях (которые за 1930-е – 80-е годы в значительной степе-

ни стали «русскими»), как и другие национальные меньшинства, например, группы мигрантов, вступать в открытый конфликт не имеют оснований и не в состоянии. Но возможно наличие конфликта в латентной форме, поэтому необходим постоянный мониторинг этносоциальной ситуации.

В этом смысле продуктивной представляется предложенная В.А. Тишковым концепция культурно-ориентированной модернизации, предполагающей многовариантность саморазвития коренных малочисленных народов Европейского Севера и Сибири, осуществляемого при определенной помощи государства, но предполагающего устойчивое развитие при сочетании разных типов хозяйственной деятельности, в том числе современных ее видов, необходимых для полноценной жизни даже в традиционных условиях бытования [31].

И второй вопрос: *в чем же опасность для целостности государства со стороны его этнонациональных северных окраин?*

Конфликты между пришлым и коренным населением возникали на изучаемых территориях с самого начала проникновения сюда Русского государства и их колонизации со стороны русского и другого иноэтничного населения. Постепенно в результате культурной ассимиляции (этот процесс легче объяснить в понятиях либо концепции фронтира [16], либо, как предложил А.В. Головнев, признания «сети давних связей», где «поле коммуникаций не менее важно, чем барьеры» [33, с. 32–36]) пришлые иноэтничные элементы формировали специфическую «старожильческую» группу населения, которая вступала в конфликт уже с новыми волнами мигрантов. Причина такого явления – в экстенсивности хозяйственной деятельности на северных территориях, обусловленной природными условиями, что в комплексе формирует и воспроизводит устойчивые, традиционные, мало поддающиеся изменениям формы экономической и культурной жизни.

Опасность может исходить и со стороны национальных элит, которые стремятся конструировать региональную идентичность [34; 35]. И это не этническая идентичность, которая в свое время поспособствовала распаду Советского Союза и еще сохраняющейся в некоторых национальных регионах России напряженности. Для большинства северных народов политика «коренизации» (от которой принято вести взращивание этнической идентичности у народов, находившихся на догосударственном уроне развития) признается неудавшейся. Более того, схожая деятельность по «возрождению этничности» в 90-е годы также не привела пока к формированию элит и лидеров (хотя «Ассоциация народов Севера» и ряд других соответствующих общественных организаций создают для этого определенные условия). Однако происходит формирование региональной надэтнической идентичности. Этим занимаются местные руководители, воодушевленные, возможно, благой целью: консолидировать население, состоящее из различных групп мигрантов и лишь отчасти представителей местных народностей, сформировать у них представление об уникальности, необычности, исключительности региона их совместного проживания, то есть создать объединяющую идею «малой родины». «Интеллектуальным материалом» для такой политики выступает культура коренных

народов. Например, в Мурманской области, где преимущественно проживают русские, туристам предлагаются сувениры на «лопарскую» тематику. То же в Ненецком национальном округе, где собственно ненцы составляют малую часть населения, региональная идентичность складывается вокруг «оленеводов и рыбаков».

Особенно успешно конструирование такой идентичности происходит в богатых регионах, которые могут позволить себе необходимые культурные мероприятия. В результате создаются предпосылки для внутреннего конфликта как между местным и пришлым населением, так между населением региона и государством.

Таким образом, исторически возникшая полиэтничность северных территорий России требует особого отношения в области национальной политики. Следует признать, что опыт предоставления особых льгот именно представителям коренных малочисленных народов (в ущерб живущим в таких же условиях и занимающимся традиционным хозяйством русским и другим представителям не «малочисленных» этносов) оказался неудачен.

Глава 2. ДИНАМИКА РАЗВИТИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ В КОНЦЕ XX – НАЧАЛЕ XXI ВЕКОВ

В современном мире проблема урегулирования межнациональных отношений и поиска оптимальных моделей этнополитики приобретает особую значимость. Наряду с процессами глобализации и универсализации норм и ценностей явственно проявляет себя противоположная тенденция – стремление народов сохранить свою культурную самобытность, которое нередко принимает крайние формы в виде этнического сепаратизма и радикализма.

Особенно остро вопросы согласования интересов различных этнических групп стоят в мультикультуральных обществах, где малейшее ослабление центральной власти, нарастание кризисных явлений выливаются в обострение межнациональных отношений и порождают центробежные тенденции. Национальный вопрос был и остается одним из ключевых в России, где в настоящее время проживает 193 народа, разговаривающих на 277 языках и диалектах, и поликультурность общества возрастает в связи с притоком международных мигрантов. Разность культур, языка, поведенческих стереотипов принимающего общества и иммигрантов нередко лежит в основе ксенофобии, этнокультурных и межконфессиональных конфликтов.

Радикальные общественные трансформации 1990-х годов, развал СССР, «парад суверенитетов» республик Российской Федерации обострили до предела этнополитическую ситуацию в стране и создали реальную угрозу ее целостности. Кризис межнациональных отношений был обусловлен совокупностью причин, которые, с одной стороны, имели исторические корни, с другой

– порождены современными реалиями. Среди них просчеты и ошибки советской национальной политики, репрессии против отдельных народов; обострение социально-экономического кризиса в стране, резкое снижение уровня жизни народа и на этом фоне нарастание центробежных тенденций особенно в тех этнических регионах, которые обладали достаточными ресурсами для самостоятельного развития; острая политическая борьба первых лиц государства, стремящихся реализовать собственные цели и амбиции и заигрывавших с региональными этническими элитами с обещаниями больших свобод и суверенитета; стремление региональных элит, используя этнические лозунги, добиться большей самостоятельности и властных полномочий.

Необходимы были срочные меры, направленные на предотвращение дальнейшего распада российской государственности и снижение градуса межэтнической напряженности. Реакцией на возникшие угрозы явилась Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная указом Президента РФ 15 июня 1996 года, которая определяла приоритеты центра в данной сфере общественных отношений[83].

В Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года основной целью было провозглашено обеспечение условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех народов России, упрочения общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В числе узловых проблем, требующих решения, обозначены развитие федеративных отношений и перераспределение полномочий между центром и регионами в сторону повышения их самостоятельности; развитие национальных культур и языков народов страны и одновременно укрепление духовной общности россиян; обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств; достижение и поддержание стабильности, прочного межнационального мира и согласия на Северном Кавказе; поддержка соотечественников, проживающих в государствах-участниках СНГ и странах Прибалтики.

Реализация целевой установки предполагала решение целого комплекса задач в политической, государственно-правовой, социально-экономической, духовной сферах и в области внешней политики.

Согласно концепции субъектами национальной политики наряду с центральными органами власти становились административно-территориальные единицы и общественные объединения, объектами – коренные народы страны, которыми были признаны этнические общности, проживающие на территории России на протяжении многих веков и сыгравшие историческую роль в формировании российской государственности; коренные малочисленные народы; российские граждане, проживающие в странах постсоветского пространства, нуждающиеся в поддержке, сохранении и развитии

[83] Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 15.06. 1996. № 909. URL: http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051/ (дата обращения: 03.08.2016).

родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении связей с Родиной.

Проведение государственной национальной политики должно было осуществляться прежде всего посредством обеспечения эффективной реализации конституционно-правовых принципов регулирования межнациональных отношений, разработки и выполнения государственных программ и поддержки общественных инициатив в достижении целей национальной политики, а также налаживания плодотворного диалога между органами государственной власти и национальными общностями.

Анализ плана мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики, утвержденного постановлением Правительства РФ 22 февраля 1997 г., свидетельствует что он включал всю совокупность нормативно-правовых, организационно-управленческих и финансово-экономических инструментов[84].

Предполагалась разработка целого ряда проектов федеральных законов, направленных на совершенствование федеративного устройства и гармонизацию национальных отношений, упорядочение системы управления и регулирования межнациональных отношений, реализацию федеральных и региональных целевых программ по социально-экономическому и национально-культурному развитию субъектов и отдельных народов страны. Планировалась подготовка и участие в проведении Международного десятилетия коренных народов мира; проведение учредительного заседания Ассамблеи народов Российской Федерации; совещаний, научно-практических конференций, семинаров по вопросам реализации Концепции; поддержка деятельности субъектов Российской Федерации, национально-культурных центров по проведению фестивалей и дней национальных культур, обменных гастролей коллективов, организация национальных праздников, научно-аналитическое и информационное сопровождение программы и многое другое. Только в 1997 году ориентировочные финансовые затраты на реализацию настоящего плана должны были составить 427,9 млрд. руб.

Действительно, в рамках реализации концепции проведен комплекс мероприятий и достигнуты существенные результаты в урегулировании межнациональных отношений в стране.

Нормативно-правовые основы национальной политики 1990-2000 гг. Серией законов и подзаконных актов положено начало оформлению современной нормативно-правовой основы национальной политики. Их специфика заключалась в направленности на защиту и обеспечение прав всех акторов национальных отношений. Основополагающими среди них стали Федеральный закон «О языках народов Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 24 июля 1998 г. № 126-ФЗ, «О национально-культурной автономии» от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ; «О государственной политике Российской Феде-

[84] О мерах по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 22.02.1997 № 217. URL: http://government.ru/docs/all/21777/ (дата обращения: 11.08.2016).

рации в отношении соотечественников за рубежом» 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ[85].

Основы организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, принципы разграничения полномочий между центром и регионами были сформулированы в федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Федеральный закон «О языках народов Российской Федерации» с изменениями и дополнениями от 24 июля 1998 г. № 126-ФЗ направлен на создание условий для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации. Настоящим документом всем народам страны независимо от их численности гарантировались равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения. Каждый гражданин получал право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания. Национальные республики получили право устанавливать свои государственные языки. На территориях компактного проживания народов, не имеющих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущих за их пределами, наряду с русским языком и государственными языками республик в официальных сферах общения мог использоваться язык населения данной местности. Государство гарантировало гражданам страны создание соответствующих условий для преподавания и изучения родного языка. Народы, не имеющие своей письменности, получали право на ее создание.

На поддержание и развитие гражданских инициатив, соучастие в решении проблем сохранения и развития этнических культур получали национально-культурные автономии (НКА). Согласно соответствующему закону право на создание национально-культурных объединений на основе добровольной самоорганизации получали граждане, относящие себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации. Первый заместитель председателя Совета Ассамблеи народов России, заместитель директора Института этнологии и антропологии РАН, член Совета при Президенте РФ по межнациональным отношениям, доктор политических наук В.Ю. Зорин справедливо отмечает, что «в рамках НКА все этнические сообщества предстаются равноправными. Не играют роли «титульность» или «укорененность» на какой-либо территории. Не важны компактность или дис-

[85] Федеральное агентство по делам национальностей. URL: http://fadn.gov.ru/dokumenty/osnovopolagayuschie/laws (дата обращения: 11.08.2016); URL: http://base.garant.ru/12117177/ (дата обращения: 11.08.2016).

персность расселения» [36, с. 20]. Национально-культурные автономии могли создавать представители как многочисленных, так и малочисленных этносов вне зависимости от территории рождения, но составляющие этническое меньшинство на местности проживания. Национально-культурная автономия получала право обращаться в органы государственного управления всех уровней, представляя свои этнокультурные интересы, сохранять и обогащать культурно-историческое наследие своего народа, устанавливать международные гуманитарные связи, участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций.

Вместе с тем право на национально-культурную автономию не гарантировало национально-территориальное самоопределение; осуществление права на национально-культурную автономию не должно было наносить ущерб интересам других этнических общностей.

В связи с распадом Советского Союза и обострением межнациональных отношений на постсоветском пространстве многие российские граждане, проживавшие за рубежом, особенно в бывших союзных республиках, оказались незащищенными, наблюдались факты дискриминации, вытеснения их из территорий проживания. Основы государственной политики, утвержденные федеральным законом 24 мая 1999 года, были направлены на защиту прав соотечественников, проживающих за рубежом[86].

Согласно закону соотечественниками признавались лица и их потомки, проживающие за пределами территории страны и относящиеся, как правило, к народам, исторически проживающим на территории Российской Федерации; лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, выходцы из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства или лицами без гражданства.

Следует признать некоторую аморфность и расплывчатость термина, согласно которому соотечественниками наряду с гражданами современной России признавались лица, проживавшие на территориях, входивших в состав Российской империи (поляки, финны) и Советского союза (представители всех бывших союзных республик). Вместе с тем направленность на защиту гражданских прав, поддержку соотечественников в экономической, социальной, культурной и информационной областях имела большое общественное значение.

Государство гарантировало содействие добровольному переселению соотечественников на родину. Дискриминация граждан страны, проживающих за рубежом, рассматривалась как серьезное основание для пересмотра политики Российской Федерации в отношении иностранного государства, в котором такая дискриминация имеет место.

Высшим представительным органом, обеспечивающим взаимодействие соотечественников с родиной должен был стать Всемирный конгресс соот-

---

[86] О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом. Федеральный закон от 24.05.1999 № 99-ФЗ. URL: http://fadn.gov.ru/dokumenty/osnovopolagayuschie/laws (дата обращения: 11.08.2016).

ечественников, проводимый один раз в три года. В период между всемирными конгрессами соотечественников и всемирными конференциями соотечественников представительство интересов соотечественников должен был обеспечивать Всемирный координационный совет российских соотечественников.

Серией нормативных документов: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» ФЗ от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ, «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ, «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ, «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» от 7 февраля 2003 г. № 21-ФЗ, Постановлением Правительства РФ «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 24 марта 2000 г. № 255, Распоряжением Правительства РФ «О местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 8 мая 2009 г. № 631-р, Распоряжением Правительства «О концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» от 04.02.2009 № 132-р и др.[87] – были гарантированы права коренных малочисленных народов России.

Согласно Федеральному закону «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации (№ 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г.) к таким народам отнесены этнические общности, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. В Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 были включены 47 малочисленных этнических групп. Коренные малочисленные народы получили права на защиту исконной среды обитания, хозяйствования, промыслов, родного языка, культуры, религии, а также право на образование, учет интересов народа при нефтегазодобыче, осуществлении промышленного освоения их земель и сакральных территорий.

Правительство определило 13 основных видов деятельности, которые относятся к традиционным видам активности коренных малочисленных народов. Согласно распоряжению Правительства «Об утверждении перечня традиционного проживания и видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 8 мая 2009 года № 631-р обозначены следующие виды деятельности: 1) животноводство, в том числе кочевое (оленеводство, коневодство, яководство, овцеводство); 2) переработка продукции животноводства, включая сбор, заготовку и выделку шкур,

[87] Федеральное агентство по делам национальностей. URL: http://fadn.gov.ru/dokumenty/osnovopolagayuschie/laws (дата обращения: 11.08.2016).

шерсти, волоса, окостенелых рогов, копыт, пантов, костей, эндокринных желез, мяса, субпродуктов; 3) собаководство (разведение оленегонных, ездовых и охотничьих собак); 4) разведение зверей, переработка и реализация продукции звероводства; 5) бортничество, пчеловодство; 6) рыболовство (в том числе морской зверобойный промысел) и реализация водных биологических ресурсов; 7) промысловая охота, переработка и реализация охотничьей продукции; 8) земледелие (огородничество), а также разведение и переработка ценных в лекарственном отношении растений; 9) заготовка древесины и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд; 10) собирательство (заготовка, переработка и реализация пищевых лесных ресурсов, сбор лекарственных растений); 11) добыча и переработка общераспространенных полезных ископаемых для собственных нужд; 12) художественные промыслы и народные ремесла (кузнечное и железоделательное ремесло, изготовление утвари, инвентаря, лодок, нарт, иных традиционных средств передвижения, музыкальных инструментов, берестяных изделий, чучел промысловых зверей и птиц, сувениров из меха оленей и промысловых зверей и птиц, иных материалов, плетение из трав и иных растений, вязание сетей, резьба по кости, резьба по дереву, пошив национальной одежды и другие виды промыслов и ремесел, связанные с обработкой меха, кожи, кости и других материалов); 13) строительство национальных традиционных жилищ и других построек, необходимых для осуществления традиционных видов хозяйственной деятельности[88].

Следует признать несовершенство нормативно-правовой базы национальных отношений, что было обусловлено низкой правовой культурой российских законодателей, попытками быстрого, не в полной мере продуманного реагирования на возникающие проблемы. Соответственно, в них систематически вносились дополнения и изменения, однако принятые нормативные документы заложили основу для демократизации межэтнических отношений.

Организационно-управленческое обеспечение национальной политики в 1990-2000 гг. было возложено на федеральные, региональные и местные органы управления. Система федеральных органов исполнительной власти, занимающихся выработкой и реализацией государственной национальной политики не отличалась устойчивостью и в 1990–2000 гг. подвергалась систематическим преобразованиям, что было обусловлено комплексом факторов: сложностью и многогранностью национальных отношений, их межотраслевым характером, тесной увязкой национального вопроса с федеративными отношениями, с проблематикой социально-экономического и культурного развития регионов, миграционными процессами, возложенными полномочиями и конкретными задачами, стоящими на повестке дня. Картина институциональных преобразований федеральных органов управления выглядела следующим образом: Государственный комитет по делам национальностей (1990–1991), Государственный комитет РСФСР по национальной политике (1991–1993), Государ-

[88] Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 года № 631-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_87690/ (дата обращения: 11.08.2016).

ственный комитет по делам федерации и национальностей (1993–1994), Министерство по делам национальностей и региональной политике (1991–1996), Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям РФ (1996–1998), Министерство региональной и национальной политики (1998), Министерство национальной политики (1998–1999), Министерство по делам федерации и национальностей РФ (1999–2000), Министерство по делам федерации, национальной и миграционной политики (2000–2004), Министерство регионального развития (2004–2014).

Одновременно в 1990–2000 гг. происходит становление и развитие неправительственного сектора регулирования национальных отношений. На федеральном, региональном и местном уровнях создается разветвленная сеть общественных объединений, движений и культурно-национальных автономий:

- общероссийские общественные организации: «Ассамблея народов России» (1998), «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (1990), «Общероссийское объединение корейцев», «Родина – Конгресс Русских общин» (1993), «Союз армян России (2000), «Союз грузин России (2007) и др.;
- общероссийские общественные движения: «Ассоциация финно-угорских народов Российской Федерации» (1992), «Российский конгресс народов Кавказа» (2007);
- федеральные национально-культурные автономии ассирийцев, татар, цыган, украинцев, казахов и др. По официальным данным министерства юстиции РФ на начало 2012 года было зарегистрировано 18 национально-культурных автономий федерального уровня[89]. Эта сеть создавалась на межрегиональном, региональном и местном уровнях. На начало 2011 года в РФ официально зарегистрировано 220 региональных, около 540 местных национально-культурных автономий и 367 национальных общественных объединений (ассоциаций, центров национальных культур, землячеств) [36, с. 22].

Законом «О культурно-национальных автономиях» на начало 2011 г. воспользовалось 59 национальностей. Наибольшее количество национально-культурных автономий создано немцами (53), татарами (96), евреями (75), армянами (20), цыганами (7), украинцами и другими этническими группами, преимущественно проживающими за пределами своих национально-государственных образований или не имеющими таковых вообще [36, с. 21].

Финансовые механизмы реализации национальной политики в 1990-2000 гг. Основным финансовым инструментом реализации государственной национальной политики стал программно-целевой подход, базирующийся на софинансировании мероприятий федеральными и региональными органами государственной власти, органами местного самоуправления и национальными сообществами. В период второй половины 1990-х – 2011 гг. были утверждены и реализовывались программы различного уровня. Из значимых проектов федерального уровня можно назвать ФЦП «Русский язык» (2006–2015), «Эконо-

[89] Министерство юстиции РФ. Информация о национально-культурных автономиях. URL: http://unro.minjust.ru/NKAs.aspx (дата обращения: 18.08.2016).

мическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера» (2001–2008, продленная до 2011 г.), Государственную программу по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, стартовавшую с 2007 года.

На поддержку русского языка как государственного были направлены федеральные программы «Русский язык. 2006–2010 гг.» и «Русский язык. 2011–2015 гг.»[90]. Целью программы являлось сохранение духовного, художественного, научного и культурного достояния России. В числе первоочередных задач – развитие и распространение русского языка как государственного языка страны и как национального языка русского народа; расширение влияния русского языка в сфере международного общения и укрепление его позиций в странах СНГ и Прибалтики, усиление роли русского языка в сфере образования; разработка комплекса мер по пропаганде русского языка и русской культуры с помощью средств массовой информации.

В целях создания условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера на основе укрепления традиционного жизнеобеспечения, содействия занятости и самозанятости, формирования институтов национального самоуправления постановлением правительства РФ от 27 января 2001 г. № 564 была утверждена ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера» на период 2002–2008 гг., продленная позже до 2011 года[91]. Реализация программы осуществлялась по следующим направлениям: развитие традиционного жизнеобеспечения и возрождение культуры коренных малочисленных народов; укрепление малого бизнеса в сфере услуг с привлечением представителей этнических меньшинств; развитие социально-культурной, транспортной и информационно-коммуникационной инфраструктуры в местах их традиционного проживания. Запланированный объем финансирования программы на период 2002–2008 гг. составил 2 774 839,49 тыс. руб.

По итогам реализации Программы (2002–2008 гг.) за счет всех источников финансирования и на основании обращений общин коренных малочисленных народов было построено и введено в эксплуатацию 15,4 тыс. кв. м жилья; завершено строительство общеобразовательных и дошкольных учреждений более чем на 5 тыс. мест; построена сеть рыболовецких, оленеводческих и рыбоперерабатывающих баз, оленеубойных пунктов, заводов, цехов по переработке мяса, ягод; в местах компактного проживания коренных народов построено 12 электростанций и дизельных генераторов; введена в строй сеть этнокультурных центров и др. [37, с. 73].

В целях стимулирования добровольного переселения соотечественников на постоянное место жительства в Российскую Федерацию, содействия социально-экономическому развитию регионов и решения демографических

---

[90] О Федеральной целевой программе «Русский язык» на 2011–2015 гг. Постановление Правительства РФ от 20 июня 2011 № 492. URL: http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/%D0%B4%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8B/2012 (дата обращения: 17.08.2016).

[91] О федеральной целевой программе. Постановление правительства РФ от 27.01.2001 г. № 564. URL: http://government.ru/docs/all/39618/ (дата обращения: 12.08.2016).

проблем в первую очередь на территориях приоритетного заселения указом Президента РФ от 22 июня 2006 г. № 637 была утверждена государственная программа «По оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом»[92].

Участник программы и члены его семьи получали государственные гарантии и социальную поддержку в зависимости от выбранной территории вселения, в том числе компенсацию расходов на переезд к будущему месту проживания, на уплату государственной пошлины за оформление документов, определяющих правовой статус переселенцев на территории страны; подъемное и ежемесячное пособия при отсутствии дохода от трудовой, предпринимательской и иной не запрещенной законодательством деятельности в период до приобретения гражданства РФ в течение шести месяцев. Размер пособия определяется с учетом прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте страны. Ежемесячное пособие не предусматривалось для тех участников программы, которые переселялись на территории не приоритетного значения.

Согласно данным в 2008–2009 гг. в страну возвращалось ежегодно 10 тыс. чел., в реализации программы принимали участие 12 субъектов, на территории которых расселялись соотечественники из-за рубежа[93] [38, с. 32].

Результаты и последствия реализации Концепции национальной политики РФ 1996 года. В целом за период 1990–2010 гг. был сделан существенный шаг вперед в урегулировании национальных отношений, их демократизации и возрождении этнических культур. Положено начало урегулированию и снята напряженность во взаимоотношениях центра и национально-территориальных объединений. Была осуждена и ушла в прошлое советская практика дискриминации по национальному признаку, представители всех этнических общностей были признаны равными в правах, им предоставлена возможность на свободное и самостоятельное развитие национальных культур и языков.

Ускорился процесс этнического самоопределения и самоорганизации, в разработку и регулирование национальных отношений, решение вопросов развития этнических культур активно включились институты гражданского общества – общественные организации, движения и национально-культурные объединения.

Мощный импульс получило развитие национальных культур и языков. К 2011 году в Российской Федерации использовалось 277 языков и диалектов, из них в системе образования – 89 языков, 30 – в качестве языка обучения, 59 – как предмет изучения[94]. За период 1989–2010 гг. резко возросла числен-

---

[92] По оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Указ Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 637. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=147675&fld=134&dst=100042,0&rnd=0.5424121406906797 (дата обращения: 12.08.2016).

[93] V Всемирный конгресс соотечественников, проживающих за рубежом. 5–6 ноября 2015: Итоговый сборник материалов. М., 2015. С. 32.

[94] Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2015 года. URL: Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/70284810/#ixzz4GRzYglPA (дата обращения: 10.08.2016).

ность населения Российской Федерации, владеющего языком своей национальности. Среди татар – почти в два раза, чувашей – в 15 раз, башкир – в 34 раза, мордвы – в 6 раз, удмуртов – почти в 10 раз, марийцев − в 19 раз. Если в 1989 году удельный вес якутов, владеющих родным языком, составлял лишь 1,3 %, то по данным Всероссийской переписи 2010 года – уже 85,9 %[95].

Расширяется сеть культурных и культурно-просветительских учреждений, средств массовой информации на языках народов России. По состоянию на 2008 г. из 71570 зарегистрированных в стране периодических печатных изданий 9956 издавались на языках народов мира, из которых 2335 СМИ – на языках народов России и бывшего СССР. В стране действовало около 15 тыс. фольклорных коллективов, было открыто более 500 фольклорных отделений в музыкальных школах и школах искусств; более чем в 5 тыс. клубных учреждениях работали фольклорные студии, школы, мастерские. Более 3 тыс. клубов в первую очередь сельских, изменив свой профиль, стали Центрами и Домами фольклора, ремесел, музеями быта и т. п. [36, с. 17−18].

Вместе с тем, как справедливо отмечает Н.В. Кокшаров, концепция государственной национальной политики 1996 года не стала действенным ориентиром для органов государственной власти в решении этнополитических проблем. В 90-х годах XX века в целом государственная национальная политика носила, с одной стороны, реактивный характер, опаздывая реагировать на уже проявившиеся проблемы и конфликты; с другой стороны, была фрагментарной, направленной на решение лишь отдельных задач, вырванных из общеполитического контекста[96].

В концепции были слабо проработаны теоретические основы национальной политики. С одной стороны, присутствовало желание обеспечить гражданскую солидарность в российском государстве, что соответствовало западноевропейской традиции трактовки нации как «совокупности граждан, чей коллективный суверенитет образует государство, представляющее собой реализацию их политической воли» [40, с. 32−33]. С другой, отрекаясь от советской практики национальных отношений, авторы концепции не смогли преодолеть утвердившееся в советский период понимание нации как этноса и таких индикаторов этничности как общность языка, территории, экономической жизни и культуры. Именно в этом русле осуществлялась реализация концепции и национальной политики, хотя они динамичны и изменчивы. В современном глобализующемся мире с высокой мобильностью населения повсеместно встречается явление, когда представитель этноса теряет связь с исторической родиной, не владеет родным языком, забывает культурные традиции своего народа.

---

[95] Всесоюзная перепись населения 1989 г. Распределение населения РСФСР по наиболее многочисленным национальностям и языку. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_lan_89_ru_1.php (дата обращения: 15.08.2016); Всероссийская перепись населения 2010 г. Владение языками населением наиболее многочисленных национальностей. Том 04-06. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 15.08.2016).

[96] Кокшаров Н.В. Современная национальная политика России // CREDO NEW. Теоретический журнал. 2003. № 2. URL: http://credonew.ru/content/view/336/55/ (дата обращения: 05.08.2016).

Отсутствует четкое разграничение такого объекта национальной политики как «коренные народы», которыми, согласно концепции, являются этнические общности, веками проживавшие на территории страны и сыгравшие историческую роль в формировании российской государственности. В данном контексте встает вопрос о точке отсчета формирования российской государственности. Следует ли относить к объектам политики те народы, которые проживали в стране до 1917 года (финнов, поляков), в период существования СССР (всех выходцев из бывших союзных республик), либо только тех, кто на момент объявления государственного суверенитета проживал на территории современной Российской Федерации.

Наблюдалось тесное переплетение национальной тематики с федеративными отношениями и проблемами социально-экономического развития регионов, тогда как согласно Конституции Российской Федерации 1993 года лишь 26 из 89 субъектов страны (21 республика, 1 автономная область и 4 автономных округа) были образованы по национальному признаку[97].

Политика «заигрывания», дополнительных уступок, льгот и преференций национально-территориальным образованиям ставила в неравные условия остальные субъекты страны, что препятствовало решению поставленной в концепции задачи выравнивания уровней их социально-экономического развития, таило угрозу натянутости отношений между ними.

В силу слабости развития гражданского самосознания открывшимися перспективами получили возможность активно пользоваться этнонациональные лидеры, которые, манипулируя общественным сознанием на этнических лозунгах, удовлетворяли свои амбиции и интересы.

На фоне интенсивного возрождения этничности, национальных культур и языков наметилась тенденция этнотерриториального обособления, ущемления в правах не титульного для данного национально-территориального образования населения (вытеснение из территории проживания, ограничение возможностей для продвижения по службе и др.). В силу мощного развития системы образования на национальных языках, нередко навязывания его обучающимся понизился уровень владения государственным языком.

В целом в ходе реализации концепции проблемам обеспечения прав народов в политико-правовом, социально-экономическом и культурно-духовном аспектах было уделено первостепенное значение в ущерб идеям сохранения единства и целостности российского государства, что создавало опасность дезинтеграции общества.

Реализуемые политические практики, направленные во многом на искусственное конструирование этничности, вступали в диссонанс с потребностями общества, конкретных людей, нередко с их ценностными установками. В этническом сознании всех народов России сохранялась и продолжала укрепляться память об общности исторической судьбы и культуры, их тесной взаимосвязи и взаимозависимости. Свидетельством тому является динамика их языковой самоидентификации, которая согласно примордиалистской концеп-

---

[97] Конституция Российской Федерации. 1993. URL: http://www.constitution.ru/index.htm (дата обращения: 18.08.2016).

ции этноса является важнейшим индикатором этнической идентичности. Несмотря на повышение уровня владения родным языком, наблюдается сокращение удельного веса тех, кто язык своей национальности считает родным. Так, за период 1989−2010 гг. этот показатель сократился среди марийцев – на 11,3 %, мордвы – на 10 %, удмуртов – на 8,6 %, татар и чувашей – более чем на 6 %, башкир – на 1,2 %, якутов – на 0,7 %. Одновременно возрос удельный вес лиц, считающих русский язык родным: среди удмуртов − на 8,8 %, марийцев – на 7,2 %, татар и чувашей – на 6,6 %, мордвы – на 4,4 %, башкир – на 3,7 %, якутов – на 0,8 %[98].

На преодоление наметившихся негативных тенденций, принятие неотложных мер по укреплению единства страны был направлен Указ Президента РФ «Об обеспечении межнационального согласия» от 7 мая 2012 года, в соответствии с которым администрации Президента совместно с правительством было поручено разработать новую концепцию национальной политики страны[99].

Стратегические приоритеты национальной политики Российской Федерации во втором десятилетии XXI века. Настоящий документ под названием «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» положил начало новому этапу национальной политики[100]. Обеспечение интересов государства, общества, человека и гражданина, укрепление государственного единства и целостности России, сохранение этнокультурной самобытности ее народов, сочетание общегосударственных интересов и интересов народов России являлись целями государственной национальной политики. Этнокультурное многообразие по-прежнему поддерживалось, но в отличие от предыдущей концепции акценты были смещены в сторону укрепления единства страны, упрочения общероссийского гражданского самосознания и духовной общности многонационального народа страны, достижение согласованности действий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Наряду с констатацией успехов предыдущего периода был обозначен ряд принципиально новых угроз и негативных факторов, влияющих на межнациональные отношения: размывание традиционных нравственных ценностей народов страны; правовой нигилизм и высокий уровень преступности, коррумпированность отдельных представителей власти; недостаточность образо-

---

[98] Всесоюзная перепись населения 1989 г. Распределение населения РСФСР по наиболее многочисленным национальностям и языку. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/sng_nac_lan_89_ru_1.php (дата обращения: 15.08.2016); Всероссийская перепись населения 2010 г. Население наиболее многочисленных национальностей по родному языку. Том 04-08. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 15.08.2016).

[99] Об обеспечении межнационального согласия» Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602. URL: Ресурсный центр в сфере национальных отношений). URL: http://xn----8sbnatxcctbeddbtj9c2e.xn--p1ai/russian-federation/about (дата обращения: 16.08.2016).

[100] О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666. URL: http://base.garant.ru/70284810/#ixzz4GRzYglPA (дата обращения: 07.08.2016).

вательных и культурно-просветительских мер по формированию российской гражданской идентичности, воспитанию культуры межнационального общения, изучению истории и традиций народов России, их опыта солидарности в укреплении государства и защиты общего Отечества; недостаточный уровень межведомственной и межуровневой координации в сфере реализации государственной национальной политики, включая профилактику экстремизма и раннее предупреждение межнациональных конфликтов в субъектах РФ; недостаточная урегулированность миграционных процессов, вопросов социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов; негативное влияние факторов глобального и трансграничного характера, создающих угрозу экспансии международного терроризма, религиозного экстремизма и международной организованной преступности.

Стратегия более развернута и конкретизирована в плане задач, требующих разрешения. Из нее исключены вопросы урегулирования федеративных отношений. Одновременно актуализируются новые задачи: разграничение предметов ведения и полномочий органов государственной власти федерального, регионального и местного уровней в сфере государственной национальной политики; обеспечение социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, преемственности исторических традиций солидарности и взаимопомощи народов России.

В условиях утверждения светских начал в обществе выглядит не совсем уместным тесная увязка национальной тематики с проблемами межрелигиозных взаимодействий, хотя следует признать, что, действительно, одним из важнейших компонентов, составляющих стержень культуры народа, является религия.

В числе новшеств – появление понятия «российская нация», трактуемое в общегражданском контексте как сообщество всех народов России. Однако заметна определенная идеализация его культурного кода, который представлен как особое стремление к правде и справедливости, уважение самобытных традиций населяющих Россию народов и способность интегрировать их лучшие достижения в единую российскую культуру. Можно предположить, что тем самым была сделана заявка на оформление основ национальной идеи российского государства.

Следует отметить, что до утверждения стратегии были организованы широкие общественные обсуждения проекта представителями Общественной палаты РФ, Русской православной церкви, духовных управлений мусульман, общественных объединений, экспертов и лидеров этнических сообществ.

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации распоряжением Правительства РФ был утвержден план мероприятий на 2013–2015 гг. по реализации стратегии[101]. Наряду с продолжением реализуемых государственных

[101] План мероприятий по реализации в 2013–2015 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2015 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 1226-р. Ресурсный центр национальных отношений. URL: http://xn----8sbnatxcctbeddbtj9c2e.xn--p1ai/russian-federation/docs (дата обращения: 16.08.2016).

программ уже в 2013 году планировалось утверждение ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)», разработка аналогичного модельного проекта региональной целевой программы и проведение мониторинга соответствия ему региональных целевых программ. Координацию деятельности центральных и региональных органов управления предполагалось осуществлять на ежегодных всероссийских и окружных совещаниях. Сеть создаваемых общественных советов, экспертно-консультативных органов с участием представителей национальных общественных объединений должна была обеспечить согласование интересов власти и общества в сфере национальных отношений. Планировалось создание и сопровождение системы мониторинга межнациональных отношений.

На укрепление единства и гармонизацию межнациональных отношений были направлены торжественные мероприятия, связанные с памятными датами единения и общими достижениями народов России, поддержка издательских проектов, организация молодежного образовательного этнокультурного лагеря «Диалог культур», проведение летних и зимних политологических школ и многое другое.

В целях противодействия идеологии экстремизма планировалась разработка Стратегии противодействия экстремизму в РФ, проверка деятельности общественных объединений, религиозных и иных некоммерческих организаций на предмет выявления фактов экстремизма на национальной и религиозной почве со стороны указанных объединений. Одновременно гарантировалась финансовая поддержка социально ориентированным некоммерческим организациям, включая национально-культурные автономии, религиозные организации, молодежные объединения, реализующие проекты и программы, направленные на гармонизацию межнациональных отношений, воспитание культуры межэтнического общения, поддержание мира и гражданского согласия, формирование установок толерантного сознания и поведения, нетерпимости к проявлениям ксенофобии, национальной, расовой и религиозной вражды.

Серьезное внимание уделялось гражданскому патриотическому воспитанию молодежи через включение в общеобразовательные программы дошкольных учреждений, школ и высших учебных заведений академических и лекционных курсов, предметов, дисциплин, направленных на усвоение знаний о традиционной культуре, истории, истоках единства и достижениях многонационального народа России и входящих в него этносов, на воспитание культуры межнационального общения и гармонизацию межнациональных отношений.

Для реализации задач по содействию национально-культурному развитию предусматривался широкий комплекс мер, направленных на социально-экономическое и культурное развитие отдельных этнических групп: коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, цыган, казачества, народов Северного Кавказа и др.

Структурные изменения в системе управления национальной политикой. Организационно-управленческое обеспечение национальной политики в пер-

вые годы на уровне федерации и субъектов РФ обеспечивали министерства регионального развития. В 2014 году в целях совершенствования системы управления и разграничения полномочий Министерство регионального развития было упразднено, а его функции перераспределены между существующими министерствами[102]. Вопросы реализации государственной национальной политики возложили на Министерство культуры, где 21 ноября 2014 года создали департамент межнациональных отношений[103]. Однако Указом Президента РФ от 31 марта 2015 года функции по выработке и реализации государственной национальной политики, по осуществлению мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечению межнационального согласия, этнокультурного развития народов страны, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов были переданы Федеральному агентству по делам национальностей (ФАДН России) под непосредственным руководством Правительства РФ[104].

В связи с необходимостью совершенствования взаимодействий и объединения усилий государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества создается широкая сеть советов с участием представителей национальных общественных объединений и экспертного сообщества.

В 2012 году был учрежден совещательный и консультативный орган при Президенте РФ – Совет по межнациональным отношениям. Соответствующий указ был подписан В.В. Путиным 7 июня 2012 года. На Совет возлагалось рассмотрение концептуальных основ, целей и задач государственной национальной политики страны, определение способов, форм, этапов и практики ее реализации; подготовка предложений Президенту РФ по определению приоритетных направлений государственной национальной политики[105].

В ноябре 2014 года при Министерстве культуры был создан Координационный совет по реализации государственной национальной политики, который координировал деятельность министерства и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере реализации государственной национальной политики Российской Федерации и этнокультурного развития народов России. Совет состоял из представителей Министерства культуры, руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на которые возложены функции по реализации государственной национальной политики и этнокультурному развитию народов Российской Фе-

---

[102] Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации. Указ Президента РФ от 8 сентября 2014 г. № 612. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/46574 (дата обращения: 18.08.2016).

[103] Отчет департамента межнациональных отношений Министерства культуры РФ за 2014 год. http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения: 18.08.2016).

[104] О федеральном агентстве по делам национальностей. Указ Президента РФ от 31.03.2015 № 168. URL: http://fadn.gov.ru/dokumenty/osnovopolagayuschie/decrees (дата обращения: 11.08.2015).

[105] Президент Российской Федерации. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/15577 (дата обращения: 11.08.2016).

дерации. На заседания Совета могли приглашаться ученые и эксперты в сфере межнациональных отношений, другие специалисты[106].

В верхней палате Федерального Собрания РФ экспертно-консультативным органом, действующим на постоянной основе и включающим в себя представителей органов государственной власти различного уровня, общественных организаций и экспертное сообщество стал Совет по межнациональным отношениям и взаимодействию с религиозными объединениями при Совете Федерации. Создан он был постановлением Совета Федерации РФ от 28 октября 2015 г. № 418-СФ [107]. Согласно положению, его целью является совершенствование законодательного обеспечения национальной политики и политики государства в отношении религиозных объединений РФ. На него возлагалось изучение вопросов законодательного регулирования национальной политики и взаимоотношений государства с религиозными объединениями, участие в совершенствовании законодательного обеспечения национальной политики.

Наконец, 23 октября 2015 года при Федеральном агентстве по делам национальностей начал функционировать Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, который занимается выработкой мер, способствующих укреплению единства российской гражданской нации, формированию межэтнической толерантности, воспитанию культуры межнационального общения и популяризации многонациональной культуры России, а также подготовкой предложений по совершенствованию законодательства в сфере государственной национальной политики. В состав Консультативного совета вошли председатели и руководители 17 Федеральных национально-культурных автономий, официально зарегистрированных в Минюсте России, и представители ФАДН России[108]. В настоящее время при агентстве происходит формирование составов общественного совета и экспертно-консультативного совета[109].

Промежуточные итоги реализации Стратегии национальной политики Российской Федерации 2012 года. Говорить о степени результативности государственной национальной политики пока рано, вместе с тем объем мероприятий, проведенный за последние годы, впечатляет.

Получила дальнейшее развитие законодательная основа национальных отношений. В контексте новых стратегических ориентиров были внесены дополнения и изменения в существующее законодательство, разработаны и утверждены ряд новых нормативно-правовых и программных документов. В связи с

---

[106] Положение «О координационном совете по реализации государственной национальной политики при Министерстве культуры Российской Федерации». Приказ Министерства культуры РФ от 17 ноября 2014 г. № 1974. URL: http://mkrf.ru/ministerstvo/coordinating-council-national-policy/ (дата обращения: 11.08.2016).

[107] Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Официальный сайт. URL: http://www.council.gov.ru/structure/docs/61938/ (дата обращения: 11.08.2016).

[108] Консультативный совет по делам национально-культурных автономий. URL: http://fadn.gov.ru/otkritoe-agenstvo/obshestvenniy-kontrol (дата обращения: 18.08.2016).

[109] Федеральное агентство по делам национальностей России. URL: http://fadn.gov.ru/otkritoe-agenstvo/obshestvenniy-kontrol/ekspertnyy-sovet (дата обращения: 18.08.2016).

возросшей угрозой проникновения на территорию страны международного терроризма и необходимостью реализации задачи социально-культурной интеграции мигрантов, поток которых неуклонно возрастал и резко увеличился в связи с политическим кризисом на Украине, ряд законодательных документов был направлен на регулирование правового положения иностранных граждан. Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ с 1 января 2015 г. был введен обязательный государственный экзамен для иностранных граждан по русскому языку, истории и основам законодательства России[110]. В соответствии с планом мероприятий разработана Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 г., утвержденная Президентом Российской Федерации 28 ноября 2014 г. № Пр-2753)[111].

Как и прежде, в основу реализации стратегии государственной национальной политики был положен программно-целевой подход, предполагающий разработку целевых программ, направленных на решение приоритетных задач, и софинансирование мероприятий органами федерального, регионального и местного уровней, общественными объединениями и другими субъектами этнокультурной деятельности.

В соответствии с поручением Президента РФ 20 августа 2013 года была утверждена федеральная целевая программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»[112]. Целью программы стало укрепление единства многонационального народа Российской Федерации. Достижение поставленной цели предполагало реализацию следующих задач:

- содействие укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений посредством поддержки общественных инициатив, мероприятий, информационных кампаний, направленных на формирование и укрепление гражданского патриотизма и российской гражданской идентичности, через поддержку некоммерческих организаций в сфере духовно-просветительской деятельности.

- содействие этнокультурному многообразию народов России должно было достигаться реализацией мероприятий и инициатив, направленных на этнокультурное развитие народов России и поддержку языкового многообразия на территории Российской Федерации.

Финансирование мероприятий программы осуществляли за счет средств федерального бюджета с привлечением средств бюджетов субъектов Россий-

---

[110] О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ФЗ от 20 апреля 2014 г. № 74-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/ (дата обращения: 18.08.2016).

[111] Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014. URL: http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения: 17.08.2016).

[112] О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы). Постановление Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 718. URL: http://fadn.gov.ru/dokumenty/osnovopolagayuschie/programs (дата обращения: 18.08.2016).

ской Федерации. Предельный (прогнозный) объем финансирования Программы рассчитан в ценах соответствующих лет и составляет 7789,7827 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 6316,6654 млн руб., средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов – 1473,1173 млн руб. В целях поддержки общественных инициатив предполагалось выделение субсидий некоммерческим организациям в размере 2116 млн руб. Уже к концу 2015 года 38 некоммерческих организаций должны были получить поддержку в сфере духовно-просветительской деятельности.

Ожидаемый социально-экономический эффект от реализации программы заключался в укреплении единства российской нации и развитии единого этнокультурного пространства России, создании эффективной системы прогнозирования межнациональных и межрелигиозных конфликтов, снижении прямого и косвенного экономического ущерба от межнациональной и межконфессиональной напряженности и конфликтов, улучшении инвестиционной привлекательности регионов, в том числе Северного Кавказа, росте эффективности использования этнокультурного потенциала страны, улучшении этнокультурного и социального самочувствия коренных народов России.

В числе важнейших целевых индикаторов эффективности программы, которые необходимо было достичь к 2020 году, обозначены следующие показатели:

- доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, в общем количестве граждан Российской Федерации – 65 %;
- уровень толерантного отношения к представителям другой национальности – 85 %;
- реализация региональных целевых программ, направленных на укрепление гражданского единства и гармонизацию межнациональных отношений субъектами РФ;
- численность участников мероприятий, направленных на этнокультурное развитие народов России и поддержку языкового многообразия (нарастающим итогом) – 305 тыс. чел.

Комплекс проведенных мероприятий в целом соответствовал утвержденному плану реализации стратегии государственной национальной политики[113]. В рамках реализации Программы в 2014 году проведен конкурсный отбор региональных целевых программ и подпрограмм государственных программ субъектов Российской Федерации, предусматривающих поддержку общественных инициатив и мероприятий, направленных на развитие российской гражданской идентичности и реализацию мероприятий, ориентированных на этнокультурное развитие народов России. 39 субъектам по результатам конкурсного отбора из федерального бюджета было выделено 361,052 млн руб.[114].

---

[113] План мероприятий по реализации в 2013–2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Распоряжение Правительства РФ от 15 июля 2013 г. № 1226-р. URL: http://www.minnac.ru/minnac/info/13834.html (дата обращения: 05.08.2016).

[114] Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014. URL: http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения: 17.08.2016).

Осуществлялась комплексная информационная кампания, направленная на обеспечение гражданского единства народов Российской Федерации и гармонизацию межнациональных и межконфессиональных отношений. Всего в рамках информационной кампании в 2014 году на уровне субъектов Российской Федерации вышло более 25 тысяч публикаций, программ и передач. В рамках федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» Гильдией межэтнической журналистики при поддержке Минкультуры России в 2014 г. проведен Всероссийский конкурс журналистов «СМИротворец» на лучшее освещение вопросов межнациональных и этноконфессиональных отношений. Региональные этапы конкурса, практически являющиеся самостоятельными окружными журналистскими конкурсами, в 2014 г. прошли в 3 федеральных округах (Сибирском, Южном и Северо-Кавказском). В 2014 г. в конкурсе приняли участие 764 СМИ, представляющих все 85 субъектов Российской Федерации. Общее количество поступивших на конкурс работ превысило 9 тысяч[115].

Оказана поддержка в реализации интернет-порталов «Россия для всех» (с группой сайтов на девяти языках народов России и представителей титульных наций государств – участников СНГ, включая русский, азербайджанский, бурятский, аварский, киргизский, таджикский, черкесский, чеченский, крымско-татарский) и «Национальный акцент». Осуществлялась поддержка издания журнала «Вестник российской нации», приоритетными темами которого являлись национальная политическая система, исторические этапы формирования российской нации и проблематика этнокультурного развития народов России, межэтнические отношения и религиозная проблематика, а также федеративные отношения и региональная политика[116].

В связи со снижением присутствия русского языка на зарубежном пространстве, наметившейся тенденцией понижения уровня владения русским языком как государственным языком, сужением сферы его функционирования как средства межнационального общения была продолжена реализация программы «Русский язык»[117].

Целью Программы являлось развитие всестороннего применения, распространение и продвижение русского языка как фундаментальной основы гражданской самоидентичности, культурного и образовательного единства многонациональной России, эффективного международного диалога. Достижение цели Программы предполагало решение следующих задач:

- совершенствование условий для всестороннего развития русского языка как государственного языка Российской Федерации и как языка межнационального общения народов России;

---

[115] Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014. URL: http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения: 17.08.2016).

[116] Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014. Министерство культуры. URL: http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения 17.08.2016).

[117] О федеральной целевой программе «Русский язык» на 2016–2020 гг. Постановление Правительства РФ от 20 мая 2015 года № 481 URL: http://xn--80abucjiibhv9a.xn--p1ai/_na_2016-2020_gody.pdf (дата обращения: 17.08.2016).

- обеспечение эффективности и доступности системы изучения государственного языка Российской Федерации (русского языка) как родного, как неродного, как иностранного;

- совершенствование условий для развития кадрового и методического потенциала в сфере обучения русскому языку;

- совершенствование условий для продвижения русского языка, российской культуры и образования на русском языке в иностранных государствах.

Финансовое обеспечение программы осуществлялось на основе государственного финансирования, интеграции ресурсов партнерской сети и механизмов коммерческой поддержки, включая бюджетные субсидии, гранты, привлеченные инвестиции, спонсорские средства, доходы от образовательной деятельности.

В результате реализации предусмотренных Программой мероприятий к концу 2020 года предполагалось достижение следующих значимых социально-экономических эффектов: полноценное функционирование русского языка как государственного языка и языка межнационального общения народов на всей территории России; укрепление позиций и расширение пространства русского языка, российской культуры и образования на русском языке в зарубежных странах и прежде всего на постсоветском пространстве и др.

Была продолжена реализация Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, принятая в 2009 году. План мероприятий по ее реализации в 2012–2015 гг. был утвержден соответствующим распоряжением Правительства и предусматривал широкий комплекс мер направленных на достижение задач:

- повышение качества жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС, обеспечение качества и доступности услуг связи, поддержка молодежных инициатив;

- создание необходимых условий для обеспечения занятости представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на основе социального и государственно-частного партнерства, содействие созданию территорий традиционного природопользования федерального значения, развитие этнотуризма, экологического туризма в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, с участием представителей коренных малочисленных народов;

- улучшение демографических показателей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, в том числе создание сети консультативных центров телемедицины на базе районных и областных больниц и отдаленных пунктов, укрепление материально-технической базы учреждений здравоохранения и социального обслуживания населения, пропаганда здорового образа жизни;

- сохранение культурного наследия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, включая государственную поддержку творческой деятельности в сфере культуры и искусства, помощь и поддержка в организации и проведении международных, всероссий-

ских, межрегиональных фестивалей, конкурсов и выставок фольклорных экспедиций, направленных на этнокультурное развитие малочисленных народов;

- развитие сотрудничества с международными организациями по вопросам социально-экономического и этнокультурного развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в рамках ООН, Арктического совета, Совета Баренцева / Евроарктического региона), участие в международных мероприятиях в целях привлечения внимания к положительному опыту РФ в сфере развития и поддержки КМНС[118].

В 2014 г. федеральным бюджетом на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, проживающих на территории 18 субъектов Российской Федерации, было выделено 228000 тыс. руб. Реальные объемы финансирования были превышены на 158778,51 тыс. руб. В 2014 г. в рамках региональных, краевых и республиканских целевых программ развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока осуществлялись мероприятия в области сохранения и развития традиционной культуры коренных малочисленных народов: создание музеев, реализация выставочных проектов, укомплектование необходимым оборудованием и материалами центров традиционной культуры, повышение квалификации специалистов этнокультурных центров, поддержка и развитие традиционных художественных промыслов и ремесел, проведение фестивалей, выставок, праздников и концертов, конкурсов и смотров-конкурсов среди центров традиционной культуры, приобретение сценических костюмов и концертной аппаратуры, реализация мероприятий по развитию этнотуризма, проведение научных конференций и др.

В России создана система образования, адаптированная к условиям традиционного образа жизни коренных малочисленных народов: школы-интернаты и кочевые школы. Развивается система обучения на родном языке. Если в 2005 г. в школе изучалось 17 языков коренных малочисленных народов, то в 2014 г. – уже 22 языка в 212 государственных образовательных организациях. В регионах издавались учебные пособия, учебно-методическая и художественная литература, а также периодические издания на языках коренных малочисленных народов. Всего за последние 10 лет в России издано более 1500 наименований учебных пособий по языкам и литературе, истории и культуре, национальным (этническим) традициям, декоративному и прикладному искусству коренных народов. Россия достигла высокого уровня образования коренных малочисленных народов. 98,8 % представителей малочисленных народов имеют образование, в т. ч. 12,4 % – высшее [37, с. 43−49].

В 2014 г. представители федеральных органов исполнительной власти, Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, Информационно-образовательной сети коренных народов, Ассоциации финно-угорских народов Российской Федерации приняли участие

---

[118] Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2012–2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Распоряжение Правительства РФ от 12.10.2012 № 1906-р. URL: http://fadn.gov.ru/dokumenty/osnovopolagayuschie/acts (дата обращения: 17.08.2016).

в 13-й сессии Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов (12–23 мая 2014 г., г. Нью-Йорк). В рамках сессии Форума был организован круглый стол «Устойчивое развитие коренных народов в России: российский опыт», где российская делегация представила лучшие практики реализации государственной политики в сфере устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В 2014 г. завершилось объявленное Генеральной ассамблеей ООН Второе Международное десятилетие коренных народов мира. Итоги его проведения в Российской Федерации были опубликованы в виде доклада Минкультуры России «Устойчивое развитие коренных малочисленных народов: опыт России», отражающем ключевые достижения и успехи в сфере устойчивого развития коренных малочисленных народов России за период 2005–2014 гг. как на федеральном, так и на региональном уровне [37, с. 72–80].

Согласно докладу, за период с 2005 по 2014 годы из бюджетов всех уровней было выделено около 83 млрд. рублей программных и непрограммных средств на развитие коренных малочисленных народов России. Кроме того, значительные суммы выделялись общинам коренных народов и их представителям промышленными компаниями, осуществляющими свою деятельность на территории проживания данных народов. Российская Федерация достигла уровня образованности коренных малочисленных народов: 98,8 % их представителей старше 15 лет имеют образование, 12 % из них – высшее. В настоящее время в российской системе образования функционирует 22 языка коренных малочисленных народов [37, с. 99].

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 268 «О мерах по реабилитации армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов и государственной поддержке их возрождения и развития» Правительством Российской Федерации постановлением от 11 августа 2014 г. № 790 была утверждена федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», предусматривающая меры, направленные на национально-культурное и духовное возрождение армянского, болгарского, греческого, крымско-татарского и немецкого народов, а также на социальное обустройство территорий Республики Крым и г. Севастополя[119].

Продолжалась реализация государственной программы содействия соотечественникам, проживающим за рубежом. План мероприятий по ее реализации утверждался правительством, как правило, на два года. Распоряжением Правительства РФ от 19 ноября 2014 г. № 2321-р утверждена программа работы с соотечественниками, проживающими за рубежом, на период 2015–2017 гг. [120]:

- развитие структур, координирующих деятельность организаций соотечественников, проживающих за рубежом (далее – соотечественники), в том

[119] Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014. URL: http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения: 17.08.2016).

[120] Программа работы с соотечественниками, проживающими за рубежом на 2015–2017 гг. Распоряжение Правительства РФ от 19 ноября 2014 № 2321-р. URL: http://government.ru/media/files/ZXiQGZwhcwc.pdf (дата обращения: 17.08.2016).

числе проведение V Всемирного конгресса соотечественников, всемирных конференций, международных тематических конференций и круглых столов по наиболее актуальным для соотечественников проблемам, региональных конференций общественных объединений соотечественников и других мероприятий, направленных на расширение взаимодействия с ними и привлечение интеллектуального, инвестиционного и профессионального потенциала соотечественников к процессу модернизации России;

- содействие проведению общественными объединениями соотечественников комплексных скоординированных мероприятий, в том числе празднования 70-летия Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов, форумов и фестивалей, посвященных Дню народного единства, дней русского языка, национальных праздников народов России и др., содействие проведению в странах проживания соотечественников мероприятий по поддержке национальных традиций народов России;

- обеспечение соотечественников информационными материалами о современной российской общине, памятных местах, организациях соотечественников, культурных центрах, центрах изучения русского языка, учебных заведениях, бизнес-структурах соотечественников и др.;

- развитие образовательных, культурных, научных и религиозных связей с соотечественниками, содействие сохранению российской духовной, культурной и языковой среды в русскоязычных общинах соотечественников;

- поддержка инициатив молодых соотечественников и их объединений;

- гуманитарная и медицинская поддержка социально незащищенных слоев соотечественников.

Реализация осуществляется не только в рамках утвержденной программы, но и региональных программ переселения. Ежегодно увеличивается численность соотечественников, желающих вернуться на родину. В выступлении заместителя руководителя Федеральной миграционной службы РФ А.Е. Кузнецова на V Всемирном конгрессе соотечественников, проживающих за рубежом, состоявшемся в Москве 5−6 ноября 2015 г., отмечалось, что если в 2008−2009 гг. в страну ежегодно возвращалось менее 10 тыс. человек в год, то в 2014 году для дальнейшего проживания в Россию прибыло 106 тыс. человек, прогнозные ожидания на 2015 год – более 150 тыс. Значительно увеличилось количество субъектов страны, принимающих соотечественников. В настоящее время государственная программа реализуется в 59 субъектах Российской Федерации, тогда как в 2008 году лишь в 12 пилотных регионах [38, с. 32]. В целом в рамках реализации госпрограммы в Россию переселилось свыше 367 тысяч человек, из них почти 130 тысяч − из Украины [38, с. 6].

В рамках поддержки этнокультурного развития народов России на общефедеральном уровне было проведено значительное количество мероприятий, направленных на популяризацию и развитие культур национальных меньшинств. Среди них выставки («Добровольное переселение корейцев в Приамурье» (конец XIX в. – начало XX в.), «Народы Крыма»), фотовыставки («Многонациональный Крым»). Оказана поддержка участию народных мастеров в выставках в регионах Российской Федерации (форум-выставка в Москве

«Многонациональная Россия»), организовывались показы документальных фильмов о народных героях.

Проводились ставшие уже традиционными фестивали национальных меньшинств. В 2014 г. были организованы 7-й международный этнокультурный фестиваль народа сету «Сетомаа. Семейные встречи» (дер. Сигово Печорского района Псковской области), Четвертый фестиваль адыгской культуры «Лучи Шапсугии» (г. Туапсе Краснодарского края), XIX традиционный фестиваль саамской музыки и культуры (г. Оленегорск Мурманской области), традиционный праздник ижорской культуры «Сохраняя – возрождай!» (дер. Вистино Кингисеппского района Ленинградской области), театрализованный праздник водской культуры «Лужицкая складчина» (Кингисеппский район Ленинградской области) «Вепсский родник» (пос. Шугозеро Тихвинского района Ленинградской области), «Дни бесермянской культуры» (г. Глазов Удмуртской Республики).

В ходе работы по развитию национальных языков были осуществлены переводы на русский язык произведений и их издание (публикация абазинских сказок в переводе П.К. Чекалова; перевод на русский язык написанного 40 лет назад исторического романа абазинского писателя Кали Джегутанова «Золотой Крест»), проведены библиотечные выставки и созданы музейные экспозиции («Саамские сказки о любви» в Мурманской областной детско-юношеской библиотеке; «Солнце над тундрой» в Мурманском областном краеведческом музее)[121].

Подводя итоги в целом, следует отметить, что в зависимости от ситуации в мире, политической и экономической обстановки в стране, видения лидеров страны места и роли России, путей ее развития, общественных настроений национальная политика страны эволюционировала по времени.

На основании расставленных акцентов и приоритетов национальную политику России 1990–2015 гг. можно разделить на два периода: 1990–2011 гг. и 2012–2015 гг.

В первый период на фоне парада суверенитетов и всплеска этничности стояла задача снятия напряженности путем демократизации межнациональных отношений, разграничения полномочий между центром и регионами и расширение прав народов на самостоятельное этнокультурное развитие. Настоящие стратегические приоритеты получили отражение в Концепции национальной политики 1996 года. Реализация обозначенных мер в определенной степени снизила градус напряженности в межнациональных отношениях и позволила предотвратить развал российского государства, вместе с тем породила этнотерриториальную замкнутость и разобщенность, элементы ксенофобии.

В 2012–2015 гг. политика поддержки многообразия культур сохранялась, но приоритеты национальной политики были отданы укреплению единства многонационального народа и государства на принципах демократии и общегражданской солидарности, что нашло отражение в Стратегии национальной политики РФ 2012 года.

---

[121] Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014. URL: http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения: 17.08.2016).

Обозначилась эволюция концептуальных основ нациестроительства от примордиалистских трактовок к конструктивистским подходам. В Стратегии 2012 года наблюдается трактовка нации как политико-правового единства граждан государства, на основе чего выстраивается коллективная идентичность.

Институциональное оформление национальной политики, претерпев существенные трансформации, позволило четко разграничить полномочия и сферы регулирования между центром и этнорегионами. Народы страны получили право на этническую самоорганизацию, что нашло отражение в создании разветвленной сети национальных общественных объединений. Их численность только на федеральном уровне достигла 28 в 2014 году [39, с. 4–12]. Представители этнических сообществ получили возможность влиять на принятие государственных решений на всех уровнях через систему общественных, экспертных, координационных советов.

При всем несовершенстве законодательства следует признать, что в 1990–2015 гг. была создана нормативно-правовая основа регулирования национальных отношений, которая продолжает развиваться. Множество реализуемых на федеральном, региональном, местном уровнях государственных программ позволило направить ограниченные финансовые ресурсы на реализацию первостепенных задач национальной политики.

Мощный импульс получило развитие национальных культур и языков, системы образования на языках народов России. В настоящее время в российской системе образования функционирует 97 языков, в том числе 73 языка – как предметы изучения, 24 – как языки обучения[122].

В связи с отсутствием системы мониторинга межнациональных отношений сложно судить об их динамике. Однако по данным экспертов за период с апреля по сентябрь 2014 года произошло значительное снижение уровня межнациональной напряженности. По сравнению с предыдущим полугодием количество проявлений межнациональной вражды сократилось на 35 %[123].

Вместе с тем национальная политика России далека от совершенства. Наблюдаются несовершенство законов, бюрократические методы работы и высокая коррумпированность чиновников, несмотря на некоторые положительные сдвиги, недостаточное финансирование, в том числе по причине экономического спада последних лет, перекладывание финансовых тягот на регионы, слабая проработанность конкретных механизмов, этапов и путей реализации национальной политики, недостаточный учет общественного мнения.

Наблюдается увлечение внешними формами укрепления единства и гармонизации межнациональных отношений, всевозможными фестивалями, конгрессами, семинарами и другими мероприятиями в ущерб содержательной стороне дела. Демонстрация культурного многообразия, знакомство с культурой других народов конечно важны для межкультурного взаимопонимания и взаимодействия. Вместе с тем необходима серьезная продуманная работа по

---

[122] Государственный доклад о состоянии культуры в Российской Федерации в 2014. URL: http://mkrf.ru/report/report2014/ (дата обращения: 17.08.2016).

[123] Чечня толерантнее Крыма. Газета.ru от 06.10.2014. URL: https://www.gazeta.ru/social/2014/10/06/6251893.shtml (дата обращения: 19.08.2016).

выявлению и формированию общенациональных ценностей, традиций, мировоззренческих установок, фактов и примеров конкретного взаимовлияния и взаимопроникновения этнических культур, которые формировались в результате многовекового совместного проживания и тесного взаимодействия. Иными словами, необходимо на основе индикаторов идентичности конструирование новой общероссийской этничности.

По данным опросов ВЦИОМ, когда россиянам предлагают назвать самые острые проблемы в стране «без подсказки», они упоминают межнациональные отношения (включая иммиграцию) лишь на двадцатом месте, тогда как вопросы развития экономики, низкий уровень жизни, безработица, коррупция и бюрократизм лидируют в этом списке[124]. Соответственно, обеспечение устойчивого социально экономического развития и роста благосостояния людей должно лежать в основе урегулирования межнациональных отношений. Адресные льготы и преференции отдельным этническим группам в ущерб другим лишь способствуют росту неприязни и этнической напряженности.

Усугубляет ситуацию нерешенность русского вопроса. Русские не получили своей формы государственности, на них лишь возлагается роль объединителя российского народа и государства, что, с одной стороны, создает среди русских ощущение обделенности в правах, с другой – способствует формированию в глазах представителей других этнических групп негативного образа русских как посягателей на их права и свободы, порождая ксенофобские настроения. По данным опроса ВЦИОМ за период 1999−2013 гг. с 18 % до 36 % возрос удельный вес русских, считающих что интересы русских защищены хуже, чем интересы представителей других национальностей[125].

Новые вызовы глобального характера – резко возросшие масштабы миграции, угроза проникновения международного терроризма − являются дополнительными факторами межэтнической напряженности. Международная иммиграция привлекательна для страны в плане решения демографических и социально-экономических проблем. Однако отношение к иммигрантам в России весьма натянутое. Опросы общественного мнения свидетельствуют, что россияне выступают за ограничение притока мигрантов в страну, их прежде всего раздражает несоблюдение обычаев и правил поведения, принятых в стране, опасения вызывает угроза терроризма и связь мигрантов с экстремистами[126]. Согласно опросу Левада-центра, проведенного в июне 2013 г. в 130 населенных пунктах 45 регионов страны, около 70 % россиян считают, что присутствие иностранцев в их городе чрезмерно. 84 % поддерживают идею введения строгого визового режима со странами Средней Азии и Закавказья [40, с. 11]. Соответственно, совершенствование миграционной политики, активизация работы по социально-культурной адаптации мигрантов, по формированию толерантного отношения к приезжим – в числе важнейших приоритетов национальной политики.

---

[124] Национальный вопрос в России. ВЦИОМ. 2015. URL: https://wciom.ru/fileadmin/file/reports_conferences/2015/2015-09-11-nac_otnoshenija.pdf (дата обращения: 19.08.2016).

[125] Там же (дата обращения: 19.08.2016).

[126] Там же.

В целом, национальная политика государства должна быть ориентирована на превентивные меры, на формирование общероссийских ценностей и установок, а не оперативное реагирование на возникающие проблемы.

Литература

1. Славин С.В. Промышленное и транспортное освоение Севера СССР. М.: Экономиздат, 1961.

2. Славин С.В. К вопросу о методах и формах управления процессом социалистического освоения Севера СССР // Проблемы Севера. 1958. № 1.

3. Север: проблемы периферийных территорий / отв. ред. В.А. Лаженцев. Сыктывкар, 2007.

4. Голубчиков Ю.Н. Российский Север в современной геополитике // Общественные науки и современность. 1999. № 1.

5. Милов Л.В. Великорусский пахарь и особенности российского исторического процесса. М.: РОССПЭН, 1998.

6. Эткинд А. Внутренняя колонизация. Имперский опыт России. М: НЛО, 2016.

7. Агеев А.Д. Сибирь и американский Запад: движение фронтиров. М.: Аспент-Пресс, 2005.

8. Каутский К. Колониальная политика в прошлом и настоящем. СПб., 1900.

9. Головнев А.В. Феномен колонизации. Екатеринбург, 2015. С. 9.

10. Акимов Ю.Г. Северная Америка и Сибирь в конце XVI – сер. XVIII вв. Очерк сравнительной истории колонизаций. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2010.

11. Хромых А.С. Сибирский фронтир: встреча цивилизаций от Урала до Енисея (последняя треть XVI – первая четверть XVII вв.) Красноярск, 2012.

12. Культура русских поморов. Опыт системного исследования / П. Ю. Черносвитов и др. М.: Научный мир, 2005.

13. Поварницын Б.И. Историография США и Великобритании об этнополитике СССР и постсоветских государств (сер. 1980-х – сер. 2000-х годов). Пермь: Пермский гос. тех. ун-т, 2007.

14. Трейвиш А., Шупер В. Пространство России: богатство или бремя? // Знание − сила. 1993. № 3.

15. Агранат Г.А. Нужны ли России ее просторы // География. 2001. № 35, 37.

16. Резун Д.Я., Шиловский М.В. Сибирь, конец XVI – начало XX вв.: фронтир в контексте этносоциальных и этнокультурных процессов. Новосибирск: Сова, 2005.

17. Журавский А.В. Экономическо-исторические и географические полярные границы внеземледельческой области России. Архангельск, 1909.

18. Сидоров М.К. Север России. СПб., 1870.

19. Соколова Ф.Х., Трошина Т.И. Экологическое измерение культуры коренных малочисленных народов Российской Арктики // Экология человека. 2015. № 11.

20. Трошина Т.И. «За Единую и Неделимую»: усилия государственных и общественных институтов Северной Области по противодействию территориальному раздроблению и экономической зависимости Архангельской губернии // Международные отношения на Европейском Севере и в Арктике в первой четверти XX века: исторический опыт и современность. Архангельск: САФУ, 2015.

21. Лобченко Л.Н. Гражданско-правовое и социальное положение спецпереселенцев Северного края (1930−1940) // Народы Севера и северные поселенцы: ассимиляция и этническая самобытность. Мурманск, 2008.

22. Лобченко Л.Н. Здравоохранение, мед. обслуживание и социальное обеспечение спецпереселенцев Северного края в 30-е гг. XX в. // Народы Севера и северные поселенцы: ассимиляция и этническая самобытность. Мурманск, 2008.

23. Слезкин Ю. Арктические зеркала: Россия и малые народы Севера. М.: Historia Rossica, 2008.

24. Устроение северных туземных племен. М., 1926.

25. Голубцов Н. Вопрос об управлении Самоедами Архангельской губернии // Известия Архангельского общества изучения Русского Севера. 1909. № 9.

26. Мартин Т. Империя «положительной деятельности». Нации и национализм в СССР, 1923−1939. М.: РОССПЭН, 2011.

27. Смидович П.Г. Социалистическая реконструкция Крайнего Севера // Советский Север. 1932. № 12.

28. Смидович П.Г. О системе руководства хозяйственной деятельностью на Крайнем Севере // Советский Север. 1932. № 12.

29. Чилингаров А.Н., Кокорев Е.М. Размышление о российском Севере. М: Янус-К, 1997.

30. Жуковский А.И. Малые народы Севера в системе государственной социальной политики России: дис. … канд. соц. наук. М., 1998.

31. Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Независимый экспертный доклад: коллективная моногр. / под ред. В.А. Тишкова. М., 1994.

32. Головнев А.В. Феномен колонизации на севере Евразии // Человек в истории: Северо-восточный фронтир России в контексте политических, экономических, этносоциальных и этнокультурных процессов XVII – нач. XXI вв.: сб. науч. стат. XI-й межрег. науч.-практич. конф. Петропавловск-Камчатский, 2012.

33. Российская Арктика в поисках интегральной идентичности / отв. ред. О.Д. Подвинцев. М.: Новый хронограф, 2016.

34. Центр и региональные идентичности в России / под ред. В. Гельмана и Т. Хопфа / Европейский университет в СПб. СПб.; М.: Летний сад, 2003.

35. Зорин В.Ю. Государственная национальная политики России и современность / Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Вып. 225. М.: ИЭА РАН, 2011, С. 20.

36. Устойчивое развитие коренных малочисленных народов. Опыт России. Итоги второго международного десятилетия коренных народов мира. М.: Министерство культуры. 2015.

37. V Всемирный конгресс соотечественников, проживающих за рубежом. 5−6 ноября 2015: Итоговый сборник материалов. М., 2015.

38. Хобсбаум Э. Нации и национализм после 1780 года / пер. с англ. А.А. Васильева. СПб.: Алетейя, 1995.

39. Список национально-культурных объединений России: сб. метод. материалов. М.: Ассамблея народов России. 2014.

40. Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года: заявленные планы и реальная жизнь. М.: Комитет гражданских инициатив. 2015.

Раздел II Этнокультурный ландшафт Российской Арктики

Глава 3. ДИНАМИКА ЭТНОНАЦИОНАЛЬНОЙ СТРУКТУРЫ НАСЕЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ В XX – НАЧАЛЕ XXI ВВ.

В современном мире, отличительными чертами которого являются неравномерность этнодемографического развития, мощные межгосударственные и межэтнические миграционные обмены, высокая степень межнационального взаимодействия, изучение динамики демографического развития и этнической структуры конкретных стран и регионов представляется чрезвычайно актуальным. Всесторонняя и комплексная реконструкция этнодемографической картины территорий в исторической ретроспективе и в перспективе является основой оптимизации демографической, социально-экономической, национальной и культурной политики государств и регионов с учетом этнической составляющей и позволяет своевременно реагировать на обострение этнополитической ситуации, а также предотвращать назревающие межэтнические конфликты.

Анализ и изучение поставленной проблемы приобретает особую значимость на общероссийском уровне, где в результате многовекового совместного проживания множества народов, с одной стороны, накоплен богатейший опыт межнационального взаимодействия и сотрудничества, с другой – имеются очаги межэтнической напряженности, обусловленные просчетами советской и постсоветской национальной политики, резкой социально-экономической поляризацией субъектов РФ, границы которых нередко совпадают с территориями проживания различных этнических групп.

Отдельные территории России существенно отличаются в плане динамики численности населения и этнической структуры, факторов их определяющих, что актуализирует обращение к конкретно-региональным аспектам исследования в целях выявления общероссийских тенденций и специфики отдельных территорий.

Российская Арктика является одним из регионов, где этнодемографические процессы требуют тщательного и взвешенного анализа. Это обусловлено ее ролью и местом в системе геополитических и национальных интересов страны. С другой стороны, Арктическая зона РФ – территория исконного проживания множества групп коренных этносов и коренных малочисленных народов, проблемы сохранения популяции, традиционного уклада жизни и

культуры которых являются важнейшими факторами социально-экономического развития, наращивания и укрепления человеческого потенциала региона. Как заявлено в Государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства страны от 21 апреля 2014 г. № 366, комплексное социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации, улучшение качества жизни коренного населения и социально-экономических условий хозяйственной деятельности в Арктике являются приоритетными направлениями развития территории[127].

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 296 в Арктическую зону Российской Федерации включены полностью территории четырех субъектов РФ (Мурманская область, Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа) и частично территории Архангельской области, Красноярского края, республик Коми и Саха (Якутия), ряд островов, расположенных в Северном Ледовитом океане[128]. В контексте значимости комплексного подхода к исследованию проблемы представляется неправомерным проведение разграничительных линий внутри арктических субъектов РФ, которые являются целостными подсистемами, где политики и практики муниципального и субъектного уровней тесно взаимосвязаны и взаимообусловлены. В связи с этим территориальные рамки исследования будут расширены до 8 арктических субъектов РФ.

Первоначальный этнический облик исследуемой территории вне всякого сомнения определяло автохтонное население, чье пребывание в Российской Арктике уходит в глубину веков. Это, прежде всего, коренные народы и коренные малочисленные народы региона. В международной и общероссийской практике очевидна определенная несогласованность используемых дефиниций «коренные народы» и «коренные малочисленные народы». В российской законодательной практике обозначенные понятия разведены. К коренным народам согласно «Концепции государственной национальной политики Российской Федерации», утвержденной Указом Президента Российской Федерации № 909 от 15 июня 1996 года, отнесено «преобладающее большинство народов, проживавших на территории страны к периоду формирования российской государственности»[129]. В свете вышеизложенного, к коренным народам исследуемого региона могут быть отнесены коми, якуты и русские. Последние начали заселять европейскую часть исследуемой территории в IX–XI веках, а северо-восточные циркумполярные территории – в XVI–XVII веках, т. е. до образования российской государственности, и имеют полное право именоваться коренными народами региона.

---

[127] Постановление Правительства РФ «Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны РФ на период до 2020 года» от 21.04.2014 № 366. URL: http://www.rg.ru/2014/04/24/arktika-site-dok.html (дата обращения: 27.08.2015).

[128] Указ Президента Российской Федерации «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» № 296 от 02.05. 2014 г. Официальный сайт Президента России http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?3631997 (дата обращения: 01.07. 2015).

[129] Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Утверждена Указом президента № 909 от 15.06.1996 года. URL: http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051/ (дата обращения: 14.10.2012).

В свою очередь коренными малочисленными народами именуются этносы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тыс. человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями[130]. В настоящее время коренные малочисленные народы Российской Арктики официально представлены 17-тью этническими группами. Среди них: долганы, кереки, кеты, манси, нганасаны, ненцы, саамы, селькупы, ханты, чуванцы, чукчи, чулымцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры[131].

Международное право оперирует одним понятием – «коренные народы», к которым Конвенцией МОТ «О коренных и племенных народах в независимых странах» (№ 169 от 1989 года) отнесены следующие:

а) народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;

б) народы в независимых странах, которые являются потомками тех, кто населял страну или географическую область в период её завоевания или колонизации, или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты[132].

В содержательном плане существенных различий в интерпретации понятий в мировой и российской практике не наблюдается. Концепт «коренные народы», обозначенный в Конвенции МОТ 1989 года, вбирает в себя оба понятия, используемые в РФ. В частности, термин «коренные малочисленные народы» соотносится с понятием «народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством». А российская трактовка дефиниции «коренные народы» вполне соответствует понятию «народы, живущие в независимых странах…, которые являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью которой является данная страна в период её завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты»[133].

---

[130] О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации (№ 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г.). URL: http://base.consultant.ru (дата обращения: 05.09.2012).

[131] Там же (дата обращения: 05.09.2012).

[132] Конвенция МОТ «О коренных и племенных народах в независимых странах» (№ 169, 1989 год). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml (дата обращения: 04.05.2012).

[133] Там же (дата обращения: 04.05.2012).

Вызывает лишь определенные затруднения установление точки отсчета: что считать периодом установления существующих государственных границ, чтобы отнести те или иные этнические группы к коренным народам. На протяжении длительного исторического периода практически все регионы мира пережили не одну волну массовых переселенческих движений, неоднократно менялись границы современных государственных образований. Контент-анализ нормативно-правовых документов свидетельствует, что такой точкой отсчета, как правило, является период образования национальных государств, т. е. XVIII–XIX века.

Принципиальное отличие российской трактовки понятий заключается также в том, что к этническим меньшинствам отнесены народы, численность которых не превышает 50 тыс. чел. Выделение в особую группу коренных малочисленных народов обусловлено, с одной стороны, необходимостью обеспечения государственной поддержки исчезающим этносам и культурам, с другой стороны – неспособностью государства в условиях социально-экономического кризиса в стране обеспечить равные и достойные условия для этнокультурного развития всех народов страны.

Существенное влияние на формирование этнокультурного ландшафта северных циркумполярных территорий оказала миграция населения, которая была представлена всеми ее формами. Далекие от центра циркумполярные территории России являлись местом политической ссылки в доимперское, имперское и советское время. Среди направленных сюда на высылку или поселение были представители иноэтнического населения: участники польского восстания 1860-х годов, депортированные жители из Западной Украины, Западной Белоруссии и Прибалтики (после присоединения этих территорий к СССР в 1939–1940-х годах), а также многотысячные потоки спецпереселенцев из центральных, южных, юго-западных и западных территорий страны в период проведения массовой сплошной коллективизации.

Вынужденные миграции представителей различных национальностей на Север связаны с драматическими событиями Первой Мировой и Великой Отечественной войн, когда население западных территорий страны спешно покидало зону активных боевых действий и искало пристанище в более безопасных регионах.

Мощный импульс увеличению общей численности населения и проживающих в регионе этносов был дан положительной демографической динамикой и массовой добровольной трудовой иммиграцией в регион в 30–80-х годах XX века. В арктических субъектах РФ в эти годы шел интенсивный процесс освоения и разработки богатейших природных ресурсов и полезных ископаемых, развивались различные отрасли промышленности, сельского хозяйства; в крупнейшую транспортную артерию, связывающую в единую экономическую систему все циркумполярные территории страны и обеспечивающую внешнюю торговлю, превратился Северный морской путь.

Количественное и качественное наращивание человеческого потенциала и трудовых ресурсов обеспечивалось высоким уровнем заработных плат, различными льготами и преференциями для лиц, работающих и прожива-

ющих на Крайнем Севере, развитием социально-культурной инфраструктуры, совершенствованием системы охраны детства и материнства, большими темпами ввода в эксплуатацию благоустроенного жилья и другими привилегиями.

В результате, только за период 1959−1989 годов общая численность населения, проживающего в российских арктических субъектах, возросла почти на 3,5 млн чел., т. е. на 60 %. В 1989 году здесь проживало 9,3 млн чел.[134].

Этнокультурное пространство Российской Арктики к 1989 году представлено практически всеми народами, проживающими в СССР. Из них 77,0 % составляли русские. В административно-территориальных образованиях областного и краевого уровней численность русского населения была значительно выше и составляла 84−92 % населения. В национально-территориальных образованиях (автономных областях, республиках и национальных округах) − существенно ниже, но в целом более 50 % (прил. 2.2).

Наблюдался устойчивый рост численности других групп автохтонного населения. Общая численность коми возросла на 19 %, якутов – на 61,6 %. Хотя в связи с интенсивным миграционным притоком их удельный вес среди населения сократился: якутов – с 46,4 % до 33,4 %, коми – с 30,4 % до 23,3 %[135].

К 1989 году демографический прирост наблюдался среди большинства групп этнических меньшинств Арктики. К 1959 году в арктическом регионе общая численность народностей Севера составляла всего 69890 чел., тогда как в 1989 году – 96509[136]. Так, за период 1959−1989 гг. численность ненцев в Ненецком АО возросла на 29,5 %, в Ямало-Ненецком АО – на 49,6 %, чукчей в Чукотском АО – на 19,4 %, эвенков в Якутской АССР – на 51,8 %, эвенов – в 2,5 раза[137]. Удельный вес автохтонного населения Ненецкого и Чукотского автономных округов достиг 11,9 % и 7,3 %, соответственно (прил. 2.2).

---

[134] Подсчитано авторами по результатам Всесоюзной переписи населения 1959. Численность наличного населения городов и других поселений, районных центров и крупных сельских населенных мест на 15 января 1959 года по республикам, краям и областям РСФСР. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus59_reg1.php (дата обращения: 03.09.2015); Всесоюзная перепись населения 1989 г. Численность населения СССР, РСФСР и ее территориальных единиц по полу. Демоскоп № 651-652, 24 августа – 6 сентября 2015 года URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus89_reg1.php (дата обращения: 08.09.2015).

[135] Всесоюзная перепись населения 1959 года. Национальный состав населения по регионам России. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_59.php?reg=91 (дата обращения: 15.09.2016); Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по регионам России. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_89.php?reg=74 (дата обращения: 15.09.2016).

[136] Подсчитано авторами по результатам Всесоюзной переписи населения 1959 года. Национальный состав населения по регионам России. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_59.php?reg=91 (дата обращения: 03.09.2015); Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по регионам России. http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_89.php?reg=0 (дата обращения: 03.09.2015).

[137] Подсчитано авторами по результатам Всесоюзной переписи населения 1959 года. Национальный состав населения по регионам России. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_59.php?reg=91 (дата обращения: 03.09.2015).

Следующую по численности группу населения арктического региона составляли украинцы. Их удельный вес варьировался по субъектам от 3,3 % в Красноярском крае до 17,5 % в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах. В целом их общая численность в Российской Арктике в 1989 году достигала 571176 чел., что составляло 6,11 % населения (прил. 2.2).

Белорусы и татары представляли следующие по численности этнические группы: 144,9 тыс. чел. и 143,1 тыс. чел. или 1,6 % и 1,5 % населения, соответственно. Практически во всех арктических субъектах их удельный вес среди населения составлял 0,9 % и 5,4 %. Общая численность выходцев из Белоруссии была особенно высока в Мурманской и Архангельской областях, Красноярском крае и Коми республике, татар – в Коми республике, Ямало-Ненецком автономном округе и Красноярском крае. 1 % – 1,5 % населения Ямало-Ненецкого автономного округа, Коми республики, Красноярского края было представлено башкирами, молдаванами и немцами (прил. 2.2).

Этнический состав непосредственно территорий, входящих в Арктическую зону РФ, представлял аналогично широкую палитру, за исключением более широкого представительства коренных малочисленных народов Севера. Общая численность населения достигала 3,3 млн чел., что составляло 35,9 % населения арктических субъектов РФ и 2,3 % населения страны (прил. 2.1).

Период кардинальных трансформаций рубежа XX–XXI вв., охвативший все постсоветское пространство, с одной стороны, ознаменован положительными сдвигами в этнокультурном развитии, а именно наблюдается стремительный рост этнического самосознания; массовое развитие получают этнонациональные движения и объединения, целью которых является защита прав, интересов, культуры, языка, традиций различных групп народов; с другой стороны, на фоне былых национальных обид и экономических трудностей обостряются этнонациональные противоречия, проявляются центробежные тенденции.

Этнодемографическую картину в стране и ее арктических регионах определяют целый ряд факторов международного, национального и регионального уровней.

Во-первых, в связи с падением «железного занавеса», расширением международных контактов и в силу большей прозрачности государственных границ Россия начинает более ощутимо испытывать на себе влияние международных миграций. Иммиграция в страну и эмиграция из нее существенно видоизменяют этнокультурный ландшафт территорий.

Одновременно на фоне распада СССР, обострения межнациональных отношений на всем постсоветском пространстве начинается массовый исход на свою историческую родину представителей многих этнических групп: русских из бывших союзных республик в Российскую Федерацию; украинцев, белорусов, немцев, евреев, поляков, выходцев из Прибалтики и др. в свои национальные государства.

В-третьих, на фоне социально-экономического кризиса, резкой поляризации общества по уровню доходов, повсеместного снижения уровня жизни возрастает смертность, сокращается уровень рождаемости и продолжитель-

ность жизни. Россия и ее регионы вступают в длительную полосу нисходящей демографической динамики.

В Арктических субъектах, за исключением тех, которые ориентируются на экспортные нефте-, газо-, алмазодобывающие и горно-металлургические отрасли (ЯНАО, НАО, Красноярский край, Якутия), повсеместно свертывается деятельность традиционных отраслей промышленности. Одновременно низкая инвестиционная привлекательность осложняет процесс создания инновационных предприятий. В связи с отказом от политики протекционизма и на фоне интенсивного ввоза более дешевой продукции из-за рубежа существенно снижаются темпы развития сельского хозяйства, традиционной отрасли региона – рыболовства. Резко сокращаются масштабы деятельности и значимость Северного морского пути. Нивелируется значимость льгот и надбавок к заработным платам для лиц, проживающих на Севере. Арктические субъекты Европейского Севера России практически превращаются в депрессивные регионы. Соответственно, начинается массовый миграционный отток населения, резко сокращаются масштабы естественного прироста населения.

Вышеназванные факторы существенно видоизменяют этническую структуру региона. В 8 арктических субъектах РФ за период 1989–2010 гг. на 21,7 % (более чем на 2 млн чел.) сократилась общая численность населения против 2,8 % в целом по стране. Эти показатели были заметно выше средних региональных значений в Мурманской области – на 30,6 %, Республике Коми – на 28,5 %, Чукотском АО – в 3 раза. Исключением являлись Якутия, где в исследуемый период общая численность сократилась лишь на 11,4 %, и Ямало-Ненецкий АО, в котором наблюдался прирост населения на 7,6 %. В структуре населения РФ удельный вес жителей арктических субъектов сократился с 2,3 % до 1,7 % (прил. 2.1).

За полярным кругом по данным Всероссийской переписи 2010 года проживало 31,3 % населения арктических субъектов РФ. Уменьшение общей численности населения здесь было выше и составило 27,2 %. Резкое сокращение количества жителей наблюдалось в арктических районах Якутии – почти в 3 раза, на территории муниципального образования городского округа «Воркута» (Республика Коми) – на 55,7 %, городском округе г. Норильска и Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе (Красноярский край) – на 34,1 % и 37,5 %, соответственно, в Мезенском районе Архангельской области – на 42 % (прил. 2.1).

В результате нисходящей демографической динамики и оттока населения из регионов Крайнего Севера общая численность русских сократилась на 1,7 млн чел. или на 23,2 %; их удельный вес среди населения арктических субъектов уменьшился с 77,0 % до 75,8 %, что было ниже российского значения на 1,9 %. В Чукотском АО и Республике Саха (Якутия) удельный вес русских уже составлял менее 50 % населения, 49,6 % и 36,9 %, соответственно. В Ненецком и Ямало-Ненецком АО, Республике Коми удельный вес русских едва превышал 60 % населения территорий. Одновременно в Архангельской области и Красноярском крае их доля в общей численности существенно превысила общероссийские показатели и составила 93,6 % и 88,1 %, соответственно.

Удельный вес русских в Мурманской области (80,8 %) близок к значению по РФ (77,7 %)[138] (прил. 2.2).

Аналогичные тенденции наблюдаются среди коми. Их общая численность за период 1989–2010 годов сократилась на 30,6 %. Одновременно на 27,7 % возросла численность якутов в Республике Саха (Якутия). Их удельный вес среди населения возрос с 33,4 % до 48,7 %, превысив показатели 1959 года (прил. 2.2).

В числе наметившихся тенденций – увеличение численности коренных малочисленных народов Арктики, хотя и с разной степенью интенсивности. Численность 10 из 17 этнических групп, проживающих на своей исторической родине (долганы, ненцы, селькупы, ханты, чукчи, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры), за период 1989–2010 гг. возросла. Сократилась численность кетов, нганасан, саамов, чуванцев, чулымцев. Единицами представлены кереки. Как отмечает Д.Д. Богоявленский, темпы прироста коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока более чем скромные. Их общая численность за период 1989–2010 гг. в целом возросла на 23,2 %, но на фоне общероссийской тенденции сокращения численности населения они выглядят более чем внушительными[139].

За период 1989–2010 гг. общая численность чукчей в Арктическом регионе возросла на 8,3 %, хантов – на 29,3 %, ненцев – на 34,4 %, эвенков – на 34,0 %, эвенов – на 61,5 %. Существенно возрос удельный вес коренных малочисленных народов среди населения национально-территориальных образований. В Ненецком и Ямало-Ненецком автономных округах удельный вес ненцев возрос на 5,9 % и на 1,5 %, соответственно, и составил 17,8 % и 5,7 % населения территории. На своей исторической родине удельный вес чукчей возрос с 7,3 % до 25,3 %. В Якутии удельный вес эвенов, эвенков и юкагиров среди населения возрос почти в два раза и составил 3,9 % (прил. 2.2). Следует отметить, что динамика роста коренных малочисленных народов Арктики обеспечивалась как демографическими, так и недемографическими факторами: более высоким уровнем рождаемости при определенном снижении уровня смертности, государственной политикой, направленной на обеспечение устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, ускорением процессов этнического самоопределения. В связи с расширением системы льгот и преференций значительная часть коренных малочисленных народов, причислявших себя ранее к представителям титульных наций, вновь стала идентифицировать себя с родным этносом. К представителям этнических меньшинств причислили себя и потомки от межнациональных браков.

Начался массовый исход из арктических субъектов выходцев из ряда стран ближнего и дальнего зарубежья: украинцев, белорусов, казахов, грузин,

---

[138] Социально-демографический портрет России. По итогам Всероссийской переписи 2010 года. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/Documents/portret-russia.pdf (дата обращения: 03.08.2015).

[139] Богоявленский Д.Д. Динамика численности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. URL: http://www.raipon.info/peoples/data-census-2010/data-census-2010.php (дата обращения: 06.09.2015).

молдаван, поляков, немцев, греков, болгар. Общая численность выходцев из Украины сократилась в 2,9 раза и составила 197533 чел., тогда как в целом по России лишь в 2 раза[140]. Более чем в три раза уменьшилась численность белорусов в регионе. Удельный вес украинцев среди населения исследуемой территории сократился с 6,11 % до 2,7 %, белорусов – с 1,6 % до 0,6 %. В количественном выражении их численность превышала средние региональные значения лишь в ряде арктических субъектов: Мурманской области, Республике Коми, Ямало-Ненецком и Чукотском АО. Общая численность казахов, грузин, молдаван, поляков, немцев, греков, болгар сократилась в 1,3–2,9 раза (прил. 2.2).

Стало менее заметным присутствие в арктических субъектах татар и выходцев из автономных республик. В частности, с 143,1 тыс. до 90,6 тыс. чел. сократилась численность татар, т. е. на 36,6 % (прил. 2.2). Одновременно в числе наметившихся тенденций – увеличение численности выходцев из ряда бывших среднеазиатских и закавказских республик (Армении, Азербайджана, Киргизии, Узбекистана, Таджикистана) и стран Азиатско-Тихоокеанского региона (выходцев из Китая, Индии). Численность представителей данных этнических групп в среднем возросла в регионе от 1,5 до 4 раз. Особо привлекательны для них динамично развивающиеся регионы: Ямало-Ненецкий АО, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), хотя их рост наблюдается практически во всех арктических субъектах. Однако общая численность названных этнических групп в Российской Арктике едва превышает 100 тыс. чел., их удельный вес в структуре населения дает амплитуду от 0,2 % до 0,5 %, за исключением Ямало-Ненецкого АО, где выходцы из Азербайджана составляют 1,8 % населения территории (прил. 2.2).

Общая численность выходцев из Китая едва превышает 3,4 тыс. чел., они сосредоточены преимущественно в Красноярском крае и Якутии. В свою очередь в связи с расширением атомного подводного судостроения и развитием программ международного сотрудничества по подготовке медицинских кадров в Архангельской области появились выходцы из Индии. Индийская диаспора пока невелика и составляет лишь 390 чел. (прил. 2.2).

Резюмируя, следует отметить, что современное этнокультурное пространство Российской Арктики по-прежнему многообразно и включает в себя представителей более 100 этнических групп – носителей культур практически всех цивилизаций мира и десятки больших и малых этносов Севера с их языком, религиозными верованиями, традиционной культурой.

Динамика развития этнической структуры населения дифференцирована и напрямую связана с социально-экономической привлекательностью арктического субъекта РФ. Динамично развивающиеся регионы, обладающие более высокими возможностями для улучшения качества жизни (Ненецкий, Ямало-Ненецкий автономные округа, Республика Саха (Якутия), Красноярский край) имеют лучшие демографические показатели, более привлекательны для мигрантов, соответственно, в них этнический плюрализм выражен четче.

---

[140] Изменения в национальном составе населения России. 1989–2010 гг. URL: http://megabook.ru/article (дата обращения: 06.09.2015).

В свою очередь территории Европейского Севера России проявляют тенденцию к моноэтнизации регионального сообщества, где остаются преимущественно старопоселенческие этнические группы.

Процессы этнической самоорганизации и консолидации целого ряда автохтонных групп населения, с одной стороны, являются позитивными для сохранения и развития этнических культурных традиций, с другой стороны, дальнейшее ухудшение социально-экономической ситуации в регионе таит в себе потенциальную угрозу проявления сепаратистских настроений среди народов, проживающих на территориях, богатых природными ресурсами и, соответственно, имеющих большие возможности для повышения уровня жизни.

Увеличение численности коренных малочисленных народов, с одной стороны, свидетельствует об ускорении процессов этнической самоидентификации и является залогом сохранения и развития культуры данных народов, с другой – таит в себе потенциальные угрозы по линиям: а) коренные народы – коренные малочисленные народы (за обеспечение равенства прав и гарантий); б) город, где в основном проживает новопоселенческое население, и село с высокой концентрацией коренных малочисленных народов; в) противоречия между потребностью промышленного освоения Арктики и необходимостью сохранения уклада жизни коренных малочисленных народов.

Вымывание русского населения, особенно из национально-территориальных образований на фоне роста численности других групп коренных и коренных малочисленных народов таит угрозу нарастания тенденций этнической обособленности, ксенофобских настроений и не позволяет в полной мере обеспечить защиту национальных интересов страны в арктическом регионе.

За исследуемый период в результате изменения направленности миграционных потоков в арктических субъектах РФ существенно уменьшилась численность представителей европейских культур, выходцев из европейской части постсоветского пространства. Одновременно наблюдается тенденция расширения представительства восточных культур и выходцев из среднеазиатских и закавказских территорий, что порождает опасность проникновения исламского радикализма. Появилась новая для региона проблема социально-культурной адаптации мигрантов новой волны.

В целом этнодемографическая ситуация в арктическом регионе требует разработки эффективной модели государственного и регионального управления этнонациональными процессами, которая будет направлена на упреждение потенциальных угроз и конфликтов, на согласование интересов всех этнических групп населения.

Глава 4. МИГРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ АРКТИКЕ

Мировое земное пространство со времен появления человечества осваивалось за счет миграций, однако лишь на рубеже II–III тысячелетий территориальные перемещения людей приобрели глобальный характер и превратились в мировую тенденцию. Согласно данным статистики глобальной миграции ООН в 2013 году в мире насчитывалось 232 млн мигрантов, проживающих за пределами своих стран (3,2 % мирового населения), тогда как в 1990 году их численность не превышала 154 млн чел.[141].

Как справедливо отмечает известный специалист в области демографии и миграционных процессов Л.Л. Рыбаковский, «интенсивность, направленность и состав миграционных потоков, ее социальные, экономические и демографические последствия существенно различаются не только в разные исторические эпохи, но в странах с разным уровнем экономического развития, различными природно-географическими условиями и структурами населения» [1]. Однако в начале XXI века очевидна масштабность и всеохватность миграционных процессов, которые оказывают существенное влияние не только на конкретные страны и регионы, но и всю мировую цивилизацию в целом. С одной стороны, миграция населения ускоряет процессы глобализации, т. е. способствует становлению целостного и взаимозависимого мира, межкультурному взаимодействию и взаимообогащению народов, формированию единой мировой экономики, более равномерному распределению трудовых ресурсов, с другой – культурные, ментальные и конфессиональные различия людей при отсутствии должной толерантности являются благодарной почвой для межцивилизационных столкновений, этнокультурных и этнополитических конфликтов. Прозрачность государственных границ облегчает возможность для проникновения международного терроризма и преступности, создавая угрозу безопасности для всех стран и континентов. Знание и понимание миграционной ситуации в мире и отдельно взятой стране, регионе является основой для эффективного регулирования этих процессов.

В контексте реализации «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденной Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года № Пр-232[142], особую значимость приобретает проблема укрепления конкурентных преимуществ России в Арктике и защиты приграничных территорий от проникновения международного терроризма, который особенно

---

[141] Пресс релиз ООН по данным глобальной статистики миграции. 2013. URL: http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf (дата обращения: 07.07.2016).

[142] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности на период до 2020 года, утвержденная Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 года № Пр-232. URL: www.consultant.ru/law/review/1729879.html. http://government.ru/info/18360/ (дата обращения: 07.07.2016).

активизировался в последние годы в контексте событий в Сирии и массовой миграции населения из зон боевых действий. В свою очередь необходимость реализации Государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 года № 366[143], которая ставит целью повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации в условиях невысокого уровня рождаемости и дефицита трудовых ресурсов, актуализирует проблему наращивания человеческих ресурсов, в том числе за счет мигрантов.

В настоящее время в научной мысли отсутствует целостное видение и понимание масштабов и динамики миграционного прироста / оттока населения, основных путей их перемещения, сфер деятельности трудовых иммигрантов, степени соответствия их уровня образования и квалификации потребностям региона, что актуализирует настоящее исследование. Миграция населения – многомерное общественное явление. Не претендуя на полноту освещения, попытаемся представить динамику миграционных процессов в Российской Арктике в начале XXI века, базируясь на исторических экскурсах.

Видные ученые в области миграции населения М.Б. Денисенко [2], В.А. Ионцева [3], Л.Л. Рыбаковский [1] и др. признают сложность и многомерность исследуемого объекта, многообразие его видов, понимая под миграцией населения в широком смысле этого слова любые межпоселенческие перемещения людей (внутри региона, межрегиональные, межгосударственные), а в узком значении – как законченный вид территориального перемещения, завершающийся переселением и сменой постоянного места жительства[144].

Авторы в своем исследовании опираются на базу источников, представленную законодательными документами, материалами Всесоюзных / Всероссийских переписей за 1989–2010 гг.; ежегодными статистическими сборниками: «Регионы России: социально-экономические показатели», «Труд и занятость в России» за 2000–2015 гг.; периодически издаваемыми статистическими бюллетенями: «Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в 2000–2014 годах», «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году», извлеченными с официального сайта Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации; данными Единой межведомственной информационно-статистической системы.

Ценная информация о численности международных иммигрантов, целях их въезда и странах исхода за период 2012–2014 гг. была получена от территориальных органов Федеральной миграционной службы, осуществляющих текущий учет иностранных граждан, въехавших в регион.

---

[143] Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 21 апреля 2014 года № 366. URL: http://arctic.labourmarket.ru/official-docs (дата обращения: 07.07.2016).

[144] Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вопросы теории. М., 2003. URL: http://rybakovsky.ru/migracia2.html (дата обращения: 04.08.2016).

Данные выборочного обследования об использовании труда мигрантов в России, проведенного в 2014 г., материалы социологического опроса ведущих компаний-работодателей, осуществляющих деятельность на территории Арктической зоны РФ, позволили выявить сферы применения труда мигрантов, степень соответствия их качественного состава (квалификации и образования) запросам работодателей.

В исторической ретроспективе можно выделить ряд миграционных тенденций, оказавших влияние на формирование картины народонаселения Российской Арктики. Во-первых, вплоть до начала 1990-х годов иммиграция в регион преобладала над эмиграцией. Наблюдалось систематическое наращивание человеческого потенциала как за счет положительной динамики естественного прироста, так и путем добровольных, принудительных и вынужденных миграций. Добровольная личностно-мотивированная миграция присутствовала на всем историческом промежутке освоения Арктики. Одновременно на протяжении XX века была четко выражена государственная поощрительная иммиграция в регион: программа переселения крестьян в Сибирь и Дальний Восток в рамках реализации Столыпинской аграрной реформы; система льгот и преференций, которой советское государство поощряло приток населения в северные циркумполярные территории в целях освоения природных ресурсов.

Во-вторых, миграционный фон Российской Арктики в значительной мере определяла принудительная миграция. Как в дореволюционный период, так и в советские годы арктические регионы были местом политической ссылки. Переселение, как казалось власти, не вполне лояльных людей приобрело значительные масштабы в 1930–1950-х годах. Массовое переселение на Север раскулаченных крестьян в период коллективизации, создание разветвленной сети лагерей ГУЛАГа при всей противоречивости последствий способствовали экономическому освоению региона. Только в Коми АССР на начало 1941 г. было размещено 11,2 тыс. ссыльных, 37,8 тыс. спецпереселенцев и 249,3 тыс. заключенных, всего – 298,3 тыс. подневольных работников [4, с. 156].

Вынужденные миграции в регион были не столь масштабны; особенно они проявлялись в годы Первой и Второй мировой войн, когда из зоны активных боевых действий на Крайний Север было вывезено население приграничных территорий. Центром притяжения вынужденных мигрантов регион стал в годы гражданской войны и иностранной интервенции (массовый выезд из «голодных губерний» в «хлебную Сибирь», с чем государство не всегда имело силы бороться).

В-третьих, очевидна неравномерность миграционных процессов во временном и территориальном пространстве. В 1930–1960-х годах миграционные процессы более интенсивно проявлялись в Европейской части Российской Арктики (Архангельская, Мурманская области, Республика Коми). Начиная с 1970–1980-х годов, и особенно в первые десятилетия XXI века вектор миграции повернул на северо-восточные территории, особенно в Ямало-Ненецкий АО.

Существенное влияние на направленность и масштабы миграционных процессов в Арктическом регионе оказала экспортно-сырьевая экономическая

парадигма государства. В первой половине XX века интенсивно за счет мигрантов осваивались востребованные на мировых рынках ресурсы Европейского Севера России: лес, каменный уголь, металлы и минералы. С 70-х годов XX века интерес государства к нефтегазодобывающим отраслям, добыче золота, алмазов, цветных металлов Северо-Восточной части страны предопределил смену вектора миграции.

Итак, на протяжении XX века наблюдался систематический миграционный прирост населения Российской Арктики. Начиная с 1990-х годов наметилась обратная тенденция, которая не преодолена и в настоящее время. Несмотря на то, что в 2011–2012 годах в большинстве регионов наметилась положительная демографическая динамика, численность населения стремительно сокращается. Так, за период 1989–2002 гг. количество населения уменьшилось с 9,3 до 7,7 млн чел., за 2002–2015 годы сократилась еще на 0,5 млн чел. Эмиграция из региона существенно возобладала над иммиграцией. В 2000 году в арктические субъекты прибыли 175549 чел., выбыли 212513 чел., в 2015 году прибыли 303322 чел., выбыли 339567 чел. Исключением являются Красноярский край, Ненецкий АО: в первом с 2008 г. наблюдается устойчивая, а во втором с 2009 года незначительная динамика миграционного прироста.

Только за период 2000–2015 гг. чистая миграционная убыль населения арктических субъектов составила 493,9 тыс. чел. Правда, в 2000–2010 гг. численность лиц, вовлеченных в территориальные перемещения, сокращалась, что было обусловлено стабилизацией социально-экономической ситуации. Однако с 2011 года масштабы миграции вновь начинают нарастать. К примеру, в 2010 году в исследуемый регион прибыли 130448 чел. (74,3 % от уровня 2000 года), выбыли 164453 (77,4 % от уровня 2000 года). В 2015 году число прибывших по сравнению с 2010 годом возросло на 232,5 %, выбывших – на 206,5 %[145].

Специфика изучаемого региона – высокая миграционная активность населения. Среди территорий Крайнего Севера арктические субъекты РФ, за исключением Тюменской области и Ханты-Мансийского АО, являются лидерами по количеству лиц, вовлеченных в территориальные перемещения. Так, за период 2000–2015 гг. в Республику Саха (Якутия) въехали 394945 чел., (41,2 % численности населения 2016 года), выехали 499553 (52,1 % населения); в Ненецкий АО прибыли 18489 чел. (42,2 % населения), выбыли 18281 (41,7 % населения), в Ямало-Ненецком АО прибыли 363905 чел. (68,1 % населения), выбыли 396458 чел. (74,2 % населения)[146].

Интенсивность миграционного обмена обусловлена рядом факторов: внутрирегиональной миграцией (сельского населения в города, переезд населе-

---

[145] Подсчитано авторами по: Единая межведомственная информационно-статистическая система. Число прибывших. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/43514 (дата обращения 29.09.2016); Единая межведомственная информационно-статистическая система. Число выбывших. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/43513 (дата обращения: 29.09.2016).

[146] Подсчитано авторами по: Единая межведомственная информационно-статистическая система. Число прибывших. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/43514 (дата обращения 29.09.2016); Единая межведомственная информационно-статистическая система. Число выбывших. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/43513 (дата обращения: 29.09.2016).

ния в более благополучные территории субъекта, кочевая миграция коренных малочисленных народов и др.); оттоком молодежи в перспективные регионы страны; выездом лиц пенсионного возраста в благоприятные климатические зоны, вахтовым методом трудовой деятельности. По официальным данным, в Арктической зоне РФ вахтовым методом трудится 14 % списочного состава работников организаций, в Ямало-Ненецком округе их численность достигает 46 %, в Ненецком АО – 25 %, в Республике Саха (Якутия) – 20 %[147].

Выезду из арктического региона способствует и современная политика государства, направленная на поддержку граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Настоящая политическая практика стартовала в 2002 году с принятием Федерального закона «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», с некоторыми изменениями и дополнениями она продолжает реализовываться в настоящее время[148].

Анализ распределения числа прибывших / выбывших по направлениям передвижения по арктическим субъектам чрезвычайно разнообразен и обусловлен спецификой экономического развития территории, уровнем и качеством жизни населения, особенностями трудовой деятельности. В Республике Саха (Якутия) и Красноярском крае, имеющих обширные, неравномерно развитые территории, преобладают внутрирегиональные перемещения населения; в Республике Коми и Архангельской области более выражены внутрирегиональная иммиграция сельского населения в города и межрегиональная эмиграция из депрессивных регионов. Для Мурманской области, Ненецкого, Ямало-Ненецкого и Чукотского АО, где развит вахтовый метод работы, характерна межрегиональная миграция[149].

Международные миграции в арктическом регионе в целом незначительны и ниже общероссийских показателей. Так, в РФ удельный вес международных эмигрантов от общего числа выехавших составил в 2015 году 7,9 %, удельный вес прибывших из-за рубежа в РФ – 12,6 %. В среднем по арктическому региону 6,2 % и 9,3 %, соответственно. Исключением является Ямало-Ненецкий АО, где удельный вес международных мигрантов существенно выше общероссийских значений: 21,9 % и 18,5 %, соответственно, что обусловлено интенсивным въездом и выездом зарубежных специалистов для работы на совместных нефтегазодобывающих предприятиях[150].

---

[147] Особенности труда в Арктической зоне РФ. Кадровое обеспечение для развития Арктической зоны России. URL: http://arctic.labourmarket.ru/interview/results (дата обращения: 19.07.2016).

[148] О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. ФЗ РФ № 125 от 25.10.2002. URL: https://rg.ru/2002/10/31/subs-dok.html (дата обращения: 19.07.2016).

[149] Выявлено авторами по: Регионы России. Социально-экономические показатели 2015. Распределение числа прибывших и выбывших по направлениям передвижения. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14p/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016).

[150] Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году: стат. бюл. Общие итоги миграции населения по субъектам Российской Федерации за 2015 год. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_107/Main.htm (дата обращения: 29.09.2016).

Международные перемещения населения в стране и регионе в исследуемый период носили волнообразный характер и были обусловлены общей политической и экономической ситуацией на постсоветском пространстве в целом, в стране и в регионах. В 1990-х годах в связи с падением «железного занавеса», распадом СССР, либерализацией всех сфер общественной жизни интенсивность таких перемещений существенно возрастает. Наблюдается возвращение наших соотечественников из стран «ближнего зарубежья», в свою очередь нарастает тенденция оттока из России и ее регионов на свою «историческую родину» немцев, евреев, болгар, выходцев из стран постсоветского пространства.

В 2000-х годах в связи со стабилизацией социально-экономической ситуации в стране масштабы международной миграции существенно сокращаются, но в последние годы в связи с событиями на Украине и нарастанием кризисных явлений в экономике вновь набирают темпы. Так, в 2000 году в целом по стране удельный вес иммигрантов от общего числа прибывших составлял 13,5 %, в 2005 – 8,5 %, в 2010 – 9,1 %, в 2015 – 12,6 %. Удельный вес эмигрантов среди общего числа выбывших: 2000 – 6,0 %, 2005 – 3,5 %, 2010 – 1,7 %, 2015 – 7,9 %[151].

Аналогичная тенденция наблюдается в арктических субъектах РФ. В среднем по региону удельный вес международных иммигрантов от общего числа прибывших в регион в 2000 году составил 9,6 %, в 2010 – 8,8 %, в 2015 – 9,3 %; удельный вес международных эмигрантов от общего числа выбывших в 2000 году – 6,1 %, в 2010 – 1,6 %, в 2015 – 6,2 %[152].

По странам исхода в Арктическом регионе, как и в целом по России, преобладает эмиграция из стран ближнего зарубежья, хотя в приграничных арктических регионах значителен удельный вес лиц из дальнего зарубежья. Так, в Архангельской области от общего числа мигрантов, поставленных на учет в 2012 году, 38,4 % являлись выходцами из стран дальнего зарубежья, в Мурманской области – 58,6 %. Основные страны исхода мигрантов: Азербайджан, Армения, Белоруссия, Узбекистан, Таджикистан, Киргизия, Республика Молдова, Украина. В 2014 году в связи событиями на Украине поток выходцев оттуда в регион возрос в 1,5–2 раза[153].

---

[151] Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011 год. Распределение числа мигрантов по направлениям передвижения (в процентах от общего числа прибывших и выбывших). URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B11_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/03-13.htm (дата обращения: 18.07.2016); Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году: стат. бюл. Общие итоги миграции населения по субъектам Российской Федерации за 2015 год. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_107/Main.htm (дата обращения: 29.09.2016).

[152] Подсчитано авторами по: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2011 год. Распределение числа мигрантов по направлениям передвижения. (в процентах от общего числа прибывших и выбывших). URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/B11_14p/IssWWW.exe/Stg/d01/03-13.htm (дата обращения: 18.07.2016); Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году: стат. бюл. Общие итоги миграции населения по субъектам Российской Федерации за 2015 год. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_107/Main.htm (дата обращения: 29.09.2016).

[153] Официальные данные территориальных органов Федеральной миграционной службы России за 2012–2014 гг.

Анализ возрастного состава лиц, вовлеченных в миграционные процессы, позволяет констатировать, что более мобильной частью населения являются лица трудоспособного возраста. Так, в целом по РФ лица трудоспособного возраста среди мигрантов в 2015 году составляли 73,1 % среди прибывших и 73,6 % среди выбывших. Удельный вес лиц трудоспособного возраста среди мигрантов Арктического региона превышает средние российские значения в четырех циркумполярных субъектах: в Республике Коми – 75,8 % среди прибывших и 74,3 % среди выбывших, Республике Саха (Якутия) – 81,0 % среди прибывших и 78,5 % среди выбывших, Ямало-Ненецком АО – 76,6 % среди прибывших и 76,7 % среди выбывших, Чукотском АО – 77,8 % среди прибывших и 74,9 % среди выбывших, что связано с вахтовым методом работы и со сложившейся возрастной структурой[154]. Однако в отличие от РФ в целом, где наблюдается миграционный приток трудоспособного населения (миграционный прирост в 2015 году составил 153639 чел.), в арктических субъектах, за исключением Ненецкого АО и Красноярского края, очевиден отток. Только в 2015 году чистая миграционная убыль трудоспособного населения в арктических субъектах составила 27196 чел.[155].

Специфика региона – активный выезд из суровой климатической зоны лиц пенсионного возраста. Удельный вес лиц старше трудоспособного населения среди выбывающих существенно выше, чем в среднем по стране: 10,7 % по региону против 9,6 % по РФ[156].

В исследуемых регионах заметен отток молодежи. Чистая миграционная убыль лиц, моложе трудоспособного возраста, в 2015 году составила 2863 чел. Однако эта тенденция в большей степени характерна для республик Коми и Саха (Якутия), Архангельской области. В других регионах обозначилась положительная миграционная динамика. Так, в Мурманской области в 2015 году приток лиц моложе трудоспособного возраста превысил отток на 587 чел.[157].

По целям миграция в Арктическом регионе представлена всеми ее видами: трудовой, коммерческой, учебной, туристической. В регионе, где проживает значительное число коренных малочисленных народов, присутствует кочевая миграция.

Трудовая международная иммиграция в регион варьируется в пределах 20−50 % от общего числа прибывших в зависимости от субъекта. Так, в 2014 году 40,3 % иностранных граждан, въехавших в Архангельскую область,

---

[154] Возрастной состав мигрантов по субъектам Российской Федерации в 2015 году // Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году: бюллетень. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_107/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016); Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации 2015. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14s/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016).

[155] Возрастной состав мигрантов по субъектам Российской Федерации в 2015 году // Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году: бюллетень. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_107/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016); Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации 2015. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14s/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016).

[156] Там же.

[157] Там же.

имели целью трудовую деятельность, в Ненецкий АО – 50 %, в Мурманскую область – 21,2 %, в г. Воркута (Республику Коми) – 20,3 %, Красноярский край – около 30 %[158].

В настоящее время практически во всех арктических субъектах РФ наблюдается тенденция неуклонного увеличения числа межрегиональных трудовых мигрантов. Так, в 2005 году в арктические субъекты РФ в целях осуществления трудовой деятельности прибыли 24,9 тыс. чел, тогда как в 2014 году уже 140,3 тыс. чел. В абсолютных значениях лидером по привлекательности внутрироссийских трудовых мигрантов является Ямало-Ненецкий АО, куда только в 2014 году на работу из других регионов въехали 70,8 тыс. чел. или 50 % от общей численности трудовых иммигрантов в Российскую Арктику[159].

В целом въезд в регион трудовых иммигрантов превышает выезд из региона в несколько раз. Так, в 2005 году выехали из арктических субъектов в другие регионы страны 4,9 тыс. трудовых мигрантов, въехали 24,9 тыс. чел. В 2014 году, соответственно, 22,4 тыс. чел. и 140,3 тыс. чел. Исключением является Архангельская область, где численность выезжающих на работу в другие регионы страны превышает въезд в несколько раз, что обусловлено малой социально-экономической привлекательностью региона, высоким уровнем безработицы, сравнительно низкими заработными платами[160]. Средняя номинальная начисленная заработная плата работников организаций в Архангельской области самая маленькая в регионе, в 2014 году она едва превышала 36 тыс. руб., а уровень безработицы – максимальный – 7,3 %. В свою очередь чрезвычайно низок удельный вес выезжающих трудовых мигрантов из Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Чукотского АО, где уровень заработной платы в два раза выше, шире возможности для трудоустройства, уровень безработицы минимален – 3–5 %[161].

Анализ образовательного уровня мигрантов позволяет констатировать, что для Российской Арктики в целом типична одна из негативных тенденций миграции – отток высокообразованных и квалифицированных кадров, так называемая «утечка мозгов», наблюдаемая практически во всех субъектах. Так, только в 2015 году чистая миграционная убыль лиц с высшим и неполным высшим образованием составила почти 13 тыс. чел., со средним профессиональным образованием – более 11 тыс. чел., с начальным профессиональным образованием – более 1 тыс. чел. Подобная тенденция чревата негативными

---

[158] Официальные данные территориальных органов Федеральной миграционной службы России за 2012–2014 гг.

[159] Труд и занятость в России. 2015. Межрегиональная трудовая миграция в Российской Федерации. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_36/Main.htm (дата обращения: 29.09.2016).

[160] Там же (дата обращения: 29.09.2016).

[161] Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в 2000–2014 годах. Средняя номинальная начисленная заработная плата работников организаций. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_22/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016); Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации – 2015 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_14s/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016).

последствиями для региона, так как замедляет темпы инновационного социально-экономического развития. В свою очередь в РФ наблюдается абсолютный миграционный прирост лиц с образованием. В 2015 году интеллектуальный потенциал страны пополнился 76 тыс. чел., имеющими высшее и неполное высшее образование, 68,6 тыс. лиц со средним профессиональным образованием[162].

Сферы профессиональной деятельности межрегиональных трудовых мигрантов не получили достойного отражения в официальной статистике. Имеются лишь данные выборочного обследования 2014 года об использовании труда мигрантов предпринимателями. Они свидетельствуют, что предприниматели страны предпочитают использовать труд своих соотечественников из других регионов в сфере оптовой и розничной торговли, ремонта автотранспортных средств и бытового оборудования (36,4 %), в осуществлении операций с недвижимым имуществом, аренде и предоставлении услуг (18,5 %), в системе услуг транспорта и связи (11,2 %), обрабатывающем производстве (8,2 %), строительстве (7,6 %). В Арктических субъектах численность российских трудовых мигрантов, привлекаемых предпринимателями, чрезвычайно мала – 7,4 тыс. чел., и они преимущественно используются в сфере транспорта и связи. 77 % внутрироссийских трудовых мигрантов, привлекаемых предпринимателями, работают в Ямало-Ненецком АО. Соотношение сфер деятельности применения их труда аналогично общероссийским данным[163].

Иностранные граждане, получившие разрешение на работу, используются в России преимущественно в качестве рабочих, занятых на работах по добыче полезных ископаемых и строительстве (27 %), в качестве неквалифицированной рабочей силы во всех отраслях экономики (20,8 %), специалистов среднего уровня квалификации физических и инженерных направлений деятельности (10,2 %). В арктических субъектах РФ удельный вес рабочих, используемых на работах по добыче полезных ископаемых и строительстве, существенно превышает средние российские значения и в целом составляет 44,4 %. В конкретно-региональном срезе картина дифференцируется: Чукотский АО – 25,9 %, Мурманская область – 32,3 %, Ямало-Ненецкий АО – 36,9 %, Ненецкий АО – 42,8 %, Республика Саха (Якутия) – 65,6 %, Архангельская область без НАО – 72,4 %. Далее приоритеты работодателей в Арктике в части использования труда международных иммигрантов распределяются следующим образом: водители и машинисты подвижного оборудования – 10,9 %; рабочие металлообрабатывающих и машиностроительных предприятий – 9,5 %; операторы, аппаратчики и машинисты промышленных установок – 5,7 %; руководители учреждений, организаций, предприятий и их структур-

---

[162] Распределение мигрантов в возрасте 14 лет и старше по уровню образования и субъектам Российской Федерации в 2015 году. Бюллетень «Численность и миграция населения Российской Федерации в 2015 году». URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b16_107/Main.htm (дата обращения: 18.07.2016).

[163] Численность российских трудовых мигрантов, привлекавшихся на работу предпринимателями по видам экономической деятельности и субъектам РФ. По данным выборочного обследования об использовании труда мигрантов в 2014 г.). URL.: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/imigr/index.html (дата обращения: 18.07.2016).

ных подразделений – 4,3 %; специалисты среднего уровня квалификации физических и инженерных направлений деятельности – 4,0 %; специалисты в области естественных и инженерных наук; операторы, аппаратчики, машинисты и слесари-сборщики стационарного оборудования – по 3,9 %. Следует признать, что в арктических субъектах труд неквалифицированных рабочих менее востребован. Лишь 3,6 % международных иммигрантов занимаются этим видом деятельности против 20,8 % в среднем по РФ[164].

Согласно официальным данным использование труда мигрантов в целом соответствует запросам рынка труда Арктической зоны РФ, иностранные граждане используется преимущественно в тех сферах, где ощущается острый дефицит кадров[165]. По результатам опроса ведущих компаний-работодателей, осуществляющих деятельность на территории Арктической зоны РФ, в ближайшие три года в регионе будут востребованы прежде всего квалифицированные рабочие и специалисты среднего звена в следующих сферах экономической деятельности: добыча топливно-энергетических полезных ископаемых, особенно в Ненецком АО и Красноярском крае, добыча полезных ископаемых, кроме топливно-энергетических; металлургическое производство и производство транспортных средств и оборудования, преимущественно в Мурманской области[166]. Успешное разрешение существующей проблемы будет возможно двумя путями: через подготовку специалистов внутри региона и путем привлечения мигрантов соответствующей квалификации.

Подводя итоги, следует в целом отметить, что на протяжении XX – начала XXI вв. одним из важнейших факторов заселения и освоения территорий Крайнего Севера и Арктики являлась миграция, которая была представлена всеми ее видами. Заметное место в формировании картины народонаселения региона сыграли государственная принудительная и поощрительная миграции. Принудительные методы перемещения населения практиковались в 1930−1950 гг., когда в арктические регионы сотнями тысяч человек ссылались так называемые «раскулаченные крестьяне» и политические заключенные. Одновременно в 1930−1980 гг. привлечение населения в регион осуществлялось через развитую систему льгот и социальных гарантий для лиц, проживающих и работающих в суровых северных климатических условиях.

Векторы миграции (приток − отток населения), их интенсивность напрямую зависели от государственной идеологии освоения циркумполярных регионов. Советская концепция базировалась на понимании необходимости комплексного социально-экономического, культурного развития и благоустройства территорий, создания соответствующих условий для закрепления

---

[164] Труд и занятость в России. 2015. Численность иностранных граждан, имевших разрешение на работу по профессиональным группам в 2014 г. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_36/Main.htm (дата обращения: 29.09.2016).

[165] Востребованные профессии АЗРФ. Топ 25. Кадровое обеспечение для развития Арктической зоны России. URL: http://arctic.labourmarket.ru/prof/index (дата обращения: 18.07.2016).

[166] Результаты опроса работодателей. Кадровое обеспечение для развития Арктической зоны России. URL: http://arctic.labourmarket.ru/interview/results (дата обращения: 18.07.2016).

лиц, живущих и работающих в регионе. Социально-экономическая привлекательность региона, высокий уровень заработной платы стимулировали приток мигрантов. Соответственно, численность населения в регионе неуклонно возрастала за счет положительной демографической динамики и притока мигрантов. Начиная с 1990-х в государственных кругах возобладала теория вахтового метода освоения природных ресурсов, прежде всего северо-восточных регионов, соответственно, постоянное население, особенно в «старых» центрах индустриализации оказалось брошенным на произвол судьбы. Как следствие, началось стремительное сокращение населения, обусловленное отрицательной демографической и миграционной динамикой, которая не преодолена по сей день. За период 1989–2014 гг. численность населения Российской Арктики сократилась практически вдвое.

Как отмечалось выше, в Арктической зоне РФ вахтовым методом трудится 14 % списочного состава работников организаций, в ряде районов этот показатель превышает отметку в 40 %. Несомненно, этот метод освоения ресурсов территорий обусловлен тяжелым социально-экономическим положением в стране и недостаточностью средств для комплексного развития страны и региона. Однако предпочтение вахтового метода освоения природных ресурсов без должного внимания к проблемам «старожильческого» населения может иметь значительные негативные последствия: обезлюдение территорий, дальнейший развал экономической и социально-культурной инфраструктуры, хищническое отношение к окружающей среде. Временно пребывающее на территории население вряд ли будет обеспокоено историческими судьбами региона.

Ситуация усугубляется оттоком из региона самой креативной и инновационной части населения, лиц с высоким уровнем образования и квалификации, что вряд ли будет способствовать укреплению позиций страны в Арктике, заметно осложнит реализацию стратегической цели – повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации – обозначенной в Государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года».

Трудовая иммиграция соотечественников и иностранных граждан в регион по-прежнему присутствует, что позволяет частично решать проблему дефицита трудовых ресурсов. Она более существенна в арктических субъектах нефтегазодобывающей ориентации. Регион ощущает острую потребность в государственной поддержке, без которой устойчивое социально-экономическое развитие и укрепление конкурентных преимуществ страны в Российской Арктике затруднительно. Необходима четко продуманная политика, направленная на сохранение и закрепление населения в регионе и одновременно привлечение мигрантов соответствующей квалификации и уровня образования.

Глава 5. НАРОДОНАСЕЛЕНИЕ И ЭТНОДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ АРКТИКЕ

Демографический потенциал Российской Арктики. Создание благоприятных условий для жизнедеятельности населения и развития производства с учетом долгосрочных экономических планов страны становится одним из важных приоритетов экономической политики России в Арктике. При этом, по мнению специалистов, важно, чтобы государственная парадигма строилась на отношении к Северу как к уникальному региону проживания населения, которое в экстремальных условиях создает значительную долю валового национального продукта, обеспечивает геостратегическое присутствие России на Севере и в Арктике и заслуживает качества жизни, соответствующего самым высоким стандартам[167].

Качество жизни населения обычно представляется как оценка совокупности условий физического, умственного и социального благополучия, включая их субъективное восприятие отдельным индивидуумом, отдельной группой, населением какой-либо территории [5, с. 118–130]. Качество жизни определяется многообразным комплексом характеристик развитости человека, социальных групп и общества в целом, а также условий их жизнедеятельности. Одним из основополагающих компонентов качества жизни, наряду с качеством внешней среды выступает качество общества, которое характеризует численность и качество населения (здоровье, образование, развитие гражданского самосознания и др.) [6, с. 4–10]. При рассмотрении вопросов качества населения с позиции взаимосвязи воспроизводства населения и общественного воспроизводства в целом выделяют три взаимосвязанных и взаимообусловленных компоненты: воспроизводственный потенциал населения (способность к самовоспроизводству), деятельностный потенциал населения (способность к социальной, в том числе трудовой деятельности) и система социального управления воспроизводством населения (способность управления) [7, с. 60–61].

Воспроизводственный потенциал населения определяет его способность к возобновлению поколений и то, как эта способность реализуется в действительности. Качественные аспекты жизнедеятельности людей проявляются в характеристиках образа жизни. В контексте социально-экономического анализа качество населения можно рассматривать как некий потенциал, внутренние возможности свободного развития, реализации имеющихся способностей. Значимыми качественными характеристиками населения выступают показатели здоровья (физического, психического, социального), профессионально-образовательных способностей (интеллектуального потенциала) и социокультурной активности (культурно-нравственные факторы) [8, с. 5–9].

Качество населения как совокупность свойств, характеризующих его воспроизводство в системе социальных и природных отношений, неотделимо от

[167] Фаузер В.В. Демографический потенциал северных регионов России как фактор экономического освоения Арктики // Арктика и Север. 2013. № 10. С. 19–47. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?ELEMENT_ID=51359 (дата обращения: 04.01.2017).

жизнедеятельности людей, проживающих на определенной территории [9]. Оно характеризует способность населения реагировать на сложившиеся природные, технические, экономические, социокультурные условия и приспосабливать их к своим потребностям через демографическое поведение. При этом свойства народонаселения приобретают форму наблюдаемых и количественно измеряемых качественных характеристик (рождаемость и смертность, брачность и разводимость, образовательный и квалификационный уровень и др.), которые могут развиваться как в рамках стабильного типа воспроизводства населения, так и приводить к его изменению. От того, какие изменения происходят в воспроизводстве населения, во многом зависит устойчивость социально-экономического развития региона. Как справедливо отмечают исследователи, «ухудшение основных демографических показателей ставит значительные ограничения достаточности человеческих ресурсов для дальнейшего устойчивого развития всей российской Арктики» [10, с. 134].

Демографическая специфика Арктики определяется низкой плотностью малочисленного населения и чрезвычайно неравномерным размещением на огромной территории. Причинами чего являются особенности освоения и заселения арктических регионов страны, а также значительная неоднородность социально-экономической среды. Немаловажны также структурные особенности и этническое своеобразие населения, которое сформировалось под влиянием миграции и высокой рождаемости при сохранении традиционной модели демографического поведения коренных народов, населяющих эти территории. Именно в национальных автономных округах самые высокие уровни рождаемости населения, что подтверждается показателями суммарного коэффициента (табл. 1). Более двух детей в среднем на одну женщину репродуктивного возраста приходится в Ненецком, Ямало-Ненецком, Чукотском автономных округах, республиках Саха (Якутия) и Коми.

Таблица 1. Динамика суммарного коэффициента рождаемости населения[168]

Регионы	1990 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Российская Федерация	1,89	1,20	1,29	1,57	1,71	1,75	1,78
Мурманская область	1,60	1,14	1,25	1,49	1,62	1,65	1,71
Архангельская область	2,00	1,21	1,36	1,63	1,80	1,84	1,85
Республика Коми	1,87	1,22	1,36	1,63	1,96	2,01	2,00
Ненецкий АО		1,77	1,81	2,11	2,31	2,42	2,58
Ямало-Ненецкий АО		1,38	1,57	1,79	2,09	2,19	2,19
Красноярский край	1,88	1,20	1,30	1,61	1,78	1,81	1,84
Республика Саха (Якутия)	2,46	1,77	1,73	2,00	2,17	2,25	2,19
Чукотский АО	2,09	1,58	1,91	1,89	1,91	2,04	2,10

[168] Суммарный коэффициент рождаемости // Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: https:/ fedstat.ru/indicator/31517 (дата обращения: 01.11.2016).

Показатели рождаемости в этих регионах заметно превышают среднероссийский уровень. Отмечается повсеместный рост среднего числа рождений после 2005 г.

Смертность населения Арктики отличается более высоким уровнем у мужчин трудоспособного возраста и от внешних причин [18, с. 13–16]. Именно данный факт является причиной отставания продолжительности жизни населения Арктики от среднероссийских показателей. Снижение смертности положительно сказалось на повышении ожидаемой продолжительности жизни во всех рассматриваемых территориях. В Ямало-Ненецком АО продолжительность жизни немного выше среднероссийского значения на протяжении последних 15 лет, что, вероятно, связано с высокой долей молодого населения. Данный факт подтверждается также и высоким уровнем рождаемости (табл. 2).

Таблица 2. Ожидаемая продолжительность жизни населения, число лет[169]

Регионы	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2014 г.	2015 г.	прирост за 2000–2015 гг.
Ямало-Ненецкий АО		63,5	66,7	67,6	70,1	71,9	71,7	5,0
Российская Федерация	69,2	69,2	65,3	65,4	68,9	70,9	71,4	6,1
Мурманская область	70,2	70,2	64,5	63,8	68,4	70,0	70,2	5,7
Архангельская область	69,1	69,1	62,8	63	67,9	70,2	70,7	7,9
Республика Коми	68,2	68,2	63,5	62,1	66,9	69,1	69,4	5,9
Республика Саха (Якутия)	66,2	66,2	63,7	64,7	66,8	69,8	70,3	6,6
Красноярский край	67,9	67,9	62,5	63	67,6	69,2	69,7	7,2
Ненецкий АО		59,3	60,6	63	64,9	70,7	71,0	10,4
Чукотский АО	68,0	59,8	60,2	58,5	57,5	62,3	64,2	4,0

Самая низкая ожидаемая продолжительность жизни в Чукотском АО. По данным 2015 г. она составила 64,2 года. Здесь отмечается также и самый низкий прирост рассматриваемого показателя за последние 15 лет – лишь 4 года.

Анализируя демографические процессы в Арктике, помимо рождаемости и смертности необходимо особо выделить безвозвратную миграцию, играющую значимую роль в изменении численности и состава населения. В регионах с интенсивным миграционным обменом, к которым относятся северные и арктические территории России, роль миграции в формировании населения в отдельные периоды времени является определяющей по сравнению с естественным приростом.

В период активного хозяйственного освоения Севера и Арктики (60–80-е годы XX века) формирование населения в значительной мере определялось миграционным притоком. В начале 1990-х годов изменения социально-

[169] Ожидаемая продолжительность жизни // Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: https://fedstat.ru/indicator/31293 (дата обращения: 01.11.2016).

экономических и политических условий в стране повлекли за собой массовый отток населения, следствием которого явилось значительное ухудшение количественных и качественных характеристик населения региона [18, с. 13–16]. Миграционная убыль характерна для всех рассматриваемых территорий, при этом миграция стала основной, но не единственной причиной сокращения населения Арктики. Высокий уровень смертности населения, особенно мужчин трудоспособного возраста вместе с низкими показателями рождаемости стали причиной естественной убыли населения Архангельской, Мурманской областей (табл. 3). В Ямало-Ненецком АО, Республике Саха (Якутия), Ненецком АО, Чукотском АО регистрируется стабильный естественный прирост в результате сохранения высокого уровня рождаемости населения.

Таблица 3. Динамика коэффициентов естественного и миграционного прироста (убыли), на 1000 жителей[170]

Регионы	2000 г.		2010 г.		2014 г.	
	ЕП(У)	МП(У)	ЕП(У)	МП(У)	ЕП(У)	МП(У)
Российская Федерация	-6,6	2,5	-1,7	1,9	0,2	1,9
Мурманская область	-3,0	-16,5	-0,2	-6,9	0,4	-6,5
Архангельская область	-7,5	-7,9	-2,0	-8,2	-0,6	-6,5
Республика Коми	-3,5	-10,8	2,2	-13,9	1,9	-10,7
Ненецкий АО	0,3	-6,2	4,7	-5,0	7,7	0,1
Красноярский край	-5,5	-1,6	0,1	-1,5	1,8	0,3
Ямало-Ненецкий АО	6,1	-2,2	10,3	-8,8	11,8	-11,2
Республика Саха (Якутия)	4,0	-9,2	7,0	-7,1	9,2	-7,0
Чукотский АО	1,9	-70,4	0,9	-17,4	2,6	-3,0

Проблемы демографического развития арктической зоны России заключаются в негативных изменениях динамики численности населения, что связано с трансформациями системы расселения населения, изменением вклада естественного и миграционного приростов (убыли) в формирование населения. В результате значительного сокращения населения в Арктике с начала 1990-х гг. в Чукотском автономном округе сохранилась лишь третья часть жителей. Население Мурманской и Архангельской областей, Республики Коми уменьшилось почти на треть. В Республике Саха (Якутия) сокращение составило 14 %. Рост населения отмечается лишь в Ямало-Ненецком АО (табл. 4).

[170] Коэффициент естественного прироста // Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: http://fedstat.ru/indicator/31267 (дата обращения: 01.11.2016); Коэффициент миграционного прироста // Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: https://fedstat.ru/indicator/43017 (дата обращения: 01.11.2016).

Таблица 4. Динамика численности населения, тыс. чел.[171]

Регионы	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2016 г.	2016 / 1990 гг.
Российская Федерация, млн чел.	147,7	148,5	146,9	143,8	142,8	146,5	0,99
Мурманская область	1191,5	1066,9	941,1	856,9	799,8	762,2	0,64
Архангельская область	1575,5	1498,2	1390,3	1299,2	1237,5	1174,1	0,75
Республика Коми	1248,9	1156,8	1057,9	982,9	912,0	856,8	0,69
Ненецкий АО	52,0	44,5	41,2	41,9	42,1	43,8	0,84
Ямало-Ненецкий АО	489,2	478,0	496,3	514,6	524,1	534,1	1,09
Красноярский край	3155,9	3113,8	3022,1	2901,9	2832,9	2866,5	0,91
Республика Саха (Якутия)	1111,5	1037,2	962,5	953,2	958,3	959,7	0,86
Чукотский АО	162,1	95,8	61,6	51,8	51,2	50,2	0,31

Таким образом, анализ демографического потенциала арктических регионов России выявил особенности демографической динамики, состоящей в резком сокращении численности постоянного населения. Установлено, что миграция явилась не единственной причиной уменьшения населения: для региона характерна также естественная убыль, определяемая превышением смертности над рождаемостью. Ввиду высокой инерционности демографических процессов для укрепления демографического потенциала первоочередной задачей становится сглаживание сложившихся негативных тенденций. Наметившаяся положительная динамика в повышении рождаемости требует дополнительных мер поддержки, в том числе и существенных материальных вложений. В настоящее время в связи с исчерпанием потенциала возрастной структуры необходимы изменения в демографическом поведении населения. Наиболее важными из них, на наш взгляд, являются сокращение безвозвратной и регулирование внутрирегиональной миграции, повышение самосохранительной культуры населения, улучшение здоровья и снижение потерь от предотвратимой смертности и сверхсмертности мужского населении, а также снижение безбрачия, укрепление института семьи и повышение потребности семей в детях с целью достижения массовой среднедетности. Укреплению демографического потенциала будет способствовать также улучшение социально-экономических условий и повышение качества жизни населения Российской Арктики.

Представим специфику демографических и этнодемографических процессов на примере ряда арктических субъектов, имеющих различный национально-территориальный статус.

[171] Численность постоянного населения на 1 января // Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: https://fedstat.ru/indicator/31557 (дата обращения: 01.11.2016).

Этнотерриториальные особенности демографических процессов в Якутии. Население Республики Саха (Якутия) характеризуется полиэтническим составом, что накладывает вполне определенный отпечаток на ход демографических процессов: однотипные в своей основе демографические процессы у каждого народа имеют свои особенности. Исторически сложившиеся традиции и черты национального характера, своеобразие региональных социально-экономических условий, вместе взятые, предопределяют специфику демографического поведения у разных народов.

Изменения численности населения. Успех, будущее нации во многом определяется ее численностью, в динамике которой можно выделить два периода: до и после 1989 года. Первый из них характеризируется увеличением числа представителей всех национальностей, проживающих на территории республики. Второй период определяет сокращение общей численности населения республики и представителей отдельных национальностей, в том числе русских, украинцев, татар, бурятов, белорусов. Положительная динамика характерна для якутов, их численность выросла за период с 1970 по 2010 гг. в 1,6 раза, эвенов и эвенков − в 2,3 раза. При увеличении абсолютной численности в составе населения республики до 1989 г. отмечалось сокращение доли якутов, эвенков и увеличение русских, украинцев и представителей других национальностей, что объясняется значительным миграционным притоком в республику населения из других регионов страны (табл. 5).

Таблица 5. Динамика численности и национального состава населения Якутии [17]

Национальности	Тыс. чел.					%				
	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.
РС(Я)	664,1	851,8	1094,1	949,3	958,5	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
якуты	285,7	313,9	365,2	432,3	466,5	43,0	36,9	33,4	45,5	48,7
русские	314,3	429,6	550,3	390,7	353,6	47,3	50,4	50,3	41,2	36,9
эвенки	9,1	11,6	14,4	18,2	21,0	1,4	1,4	1,3	1,9	2,2
украинцы	20,3	46,3	77,1	34,6	20,3	3,0	5,4	7,0	3,6	2,1
эвены	6,5	5,8	8,7	11,7	15,1	1,0	0,7	0,8	1,2	1,6
татары	7,7	11,0	17,5	10,8	8,1	1,2	1,3	1,6	1,1	0,8
буряты	2,1	4,5	8,5	7,3	7,0	0,3	0,5	0,8	0,8	0,7
киргизы	0,0	0,2	0,6	1,5	5,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,5
армяне	0,4	0,7	1,1	2,8	3,7	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4
таджики	0,0	0,2	0,3	1,1	2,7	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3
белорусы	4,1	6,8	9,9	4,2	2,5	0,6	0,8	0,9	0,4	0,3
другие	13,9	21,3	40,5	34,2	52,9	2,1	2,5	3,7	3,6	5,5

Источник: Демографический ежегодник Республики Саха (Якутия). 2012: Ст. сб. Якутск, 2012. с. 37.

Вместе с изменением направлений миграционных потоков в 1990-е годы, сопровождавшимся сокращением численности населения, произошли изменения и в соотношении отдельных этносов. К 2010 г. увеличилась доля коренного населения: якутов с 33,4 % в 1989 г. до 48,7 %, эвенков с 1,3 % до 2,2 %, эвенов – 0,8 % и 1,6 %, соответственно. Также отмечается рост числа и доли киргизов, армян, таджиков в составе населения Республики Саха (Якутия).

Распределение якутов по территории республики отличается значительной неравномерностью. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г. доля якутов в составе населения Республики Саха (Якутия) колеблется от 2,5 % в Нерюнгринском до 98,7 % в Усть-Алданском районах (рис. 1).

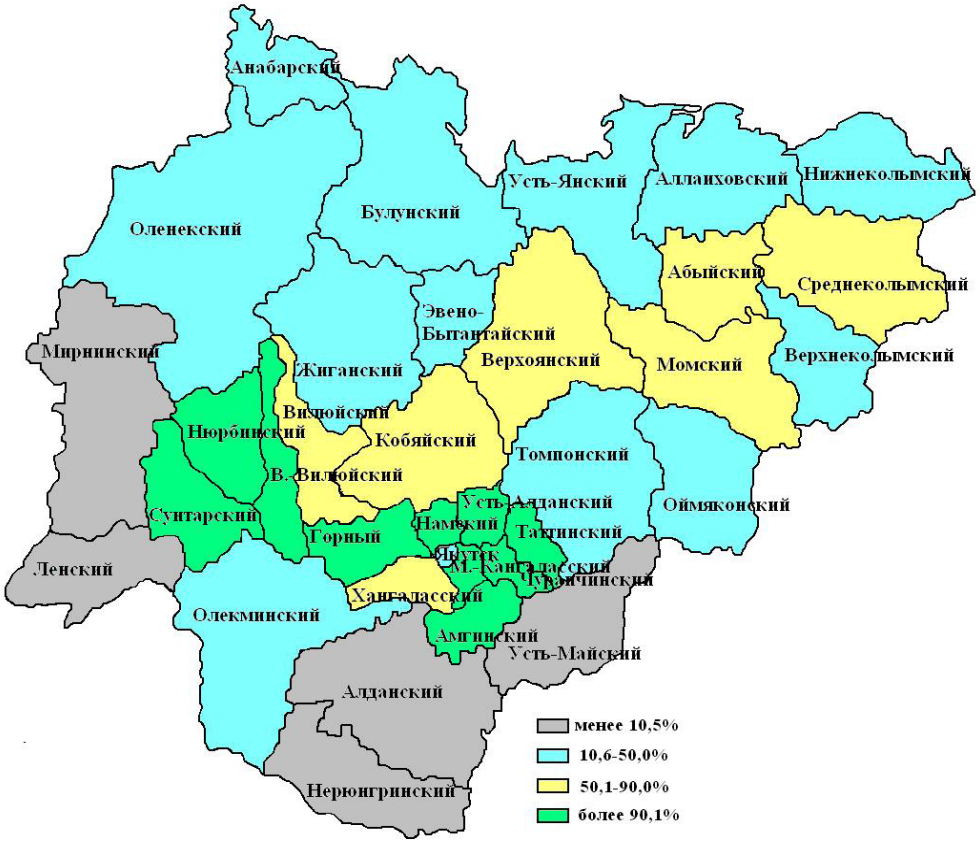

Рис. 1. Распределение районов РС (Я) по доле якутов в составе населения, Всероссийская перепись населения 2010 г.

Сохранение менталитета якутов, тесно связанного с природой, малой родиной, традициями и образом жизни, прослеживается в том, что до сих пор преобладающая часть народа проживает в сельской местности (60,4 %). И сре-

ди всех сельчан Якутии отмечается явное численное преимущество якутов (82 %), особенно в районах их исконного проживания. Таких практически моно-якутских улусов, в которых более 90,0 % населения составляют якуты, 10: это районы центральной (Амгинский (91,8 %), Горный (96,0 %), Мегино-Кангаласский (90,3 %), Намский (90,6 %), Таттинский (97,9 %), Усть-Алданский (98,3 %), Чурапчинский (98,0 %)) и Вилюйской (Верхневилюйский (97,5 %), Нюрбинский (94,6 %), Сунтарский (97,1 %) групп [18, с. 12–14].

Говоря о неравномерности распределения якутов по территории республики, следует привести следующие цифры. Почти каждый второй житель города Якутск (47,4 %) по этнической принадлежности – якут. Наряду с этим есть районы, в которых крайне редко можно встретить якутов. Так, в Нерюнгринском районе только 2,5 %, в Алданском 3,7 % населения являются представителями якутской национальности.

Признаки метаморфозы привязанности якутского этноса к малой родине обнаруживаются в вопросе при встрече незнакомых якутов. Традиционно задавался вопрос: «Хантан хааннаахххын, кимтэн кииннээххин?», теперь чаще спрашивают: «Ханнык улуустан сылдьа5ын?»[172]. Это отнюдь не означает утрату значения рода, происхождения человека, а лишь признается право якута сменить место рождения или последнего места жительства, что на языке демографии означает «возможность проявить миграционную активность». Вызовы времени, видимо, таковы, что якуты стали весьма активно перемещаться. Потоки мигрантов из сельской местности в основном направлены в городские поселения, среди которых на первом месте находится столица республики г. Якутск.

По мнению В.Б. Игнатьевой, в 1990-е годы процесс миграции сельских якутов в г. Якутск носил почти лавинообразный характер, в результате которого доля якутского населения среди столичных жителей выросла с 25,1 % в 1989 г. до 42,4 % в 2002 г. [19, с. 32]. В настоящее время миграция в г. Якутск имеет стабильно положительное сальдо, значительно превышая в отдельные годы естественный прирост [20, с. 249]. Якутск сохраняет миграционную привлекательность для жителей республики и международной миграции, при этом в другие регионы России из Якутска выезжает стабильно больше, чем прибывает для постоянного проживания. Происходит замещение оттока горожан за пределы республики сельскими мигрантами и выходцами из ближнего зарубежья. Это можно проследить по доле якутов среди всех мигрантов (прибывших и выбывших), которая устойчиво растет (табл. 6). В 1990 году на долю якутов в миграционном обороте республики (сумма мигрантов, принявших участие в прибытии и в выбытии) приходилось 25,5 %. В 2000 году они уже составили 39,4 %, а в 2007 году более половины мигрантов (51,7 %) – представители якутской национальности. Однако нельзя забывать, что этот рост происходит на фоне снижения миграционного потенциала представителей других национальностей и в первую очередь русских.

---

[172] Перевод первого вопроса: «Откуда родом, каких кровей?», второго вопроса – «С какого улуса прибыл?».

Таблица 6. Национальный состав миграционного оборота Республики Саха (Якутия) в 1990–2007 гг., %[173]

Этнические группы	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.
Объем миграции, из них:	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Русские	48,9	52,6	41,3	40,0	35,5	32,1
Якуты	25,5	24,6	39,4	43,1	48,0	51,7
Украинцы	11,8	9,4	6,0	3,1	2,4	1,5
Татары	1,9	2,3	1,5	1,2	1,0	1,6
Немцы	0,6	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2
Другие	11,3	10,5	11,4	12,3	12,9	12,9

Источник: Сукнёва, 2010, с. 78.

Вопрос «куда же преимущественно переезжают якуты?» можно считать риторическим: в города, среди которых на первом месте находится столица республики город Якутск и рабочие поселки республики. Причем, есть сельские районы, в которых доля внутриреспубликанской миграции превышает 90 % всех потоков. Приверженностью к проживанию в Якутии отличаются жители Амгинского, Горного, Намского, Нюрбинского, Оленекского, Среднеколымского, Сунтарского и Эвено-Бытантайского улусов.

Вполне ожидаема возрастная структура мигрантов, наиболее активно переезжает молодежь 16–29 лет. И причины их активности объяснимы: получение образования, овладение профессией, трудоустройство, желание создать или сохранить семью.

А есть ли обратный поток? Показатель возвратной миграции, особенно молодых людей можно определить как 2:1. Есть над чем поразмышлять, поскольку в селах уже ощущаются признаки старения населения и, строго говоря, снижается демографический потенциал воспроизводства населения сельской местности республики.

Но есть повод для оптимизма. Следует не забывать о том, что одной численностью потенциал населения не ограничивается. Важно понять, на каком уровне поддерживается рождаемость. Республика Саха (Якутия) входит в первую десятку субъектов Российской Федерации с самым высоким уровнем рождаемости населения, хотя и наблюдался определенный спад в 1990-е годы. Привлекательность низкой рождаемости для большинства населения республики все более укореняется в образе жизни и системе ценностей. Планируют рождение детей, видимо, и в селах Якутии.

Подъем рождаемости с первой половины 2000-х годов в большей степени характерен для горожан, куда, как мы успели заметить, направлен основной поток мигрантов из сел. Тем не менее, здесь рождаемость остается ниже уровня простого замещения поколений (1,89) (рис. 2).

[173] Исключение национальности из разработочных таблиц по миграции после 2007 г. не позволяет проследить динамику этнической структуры мигрантов.

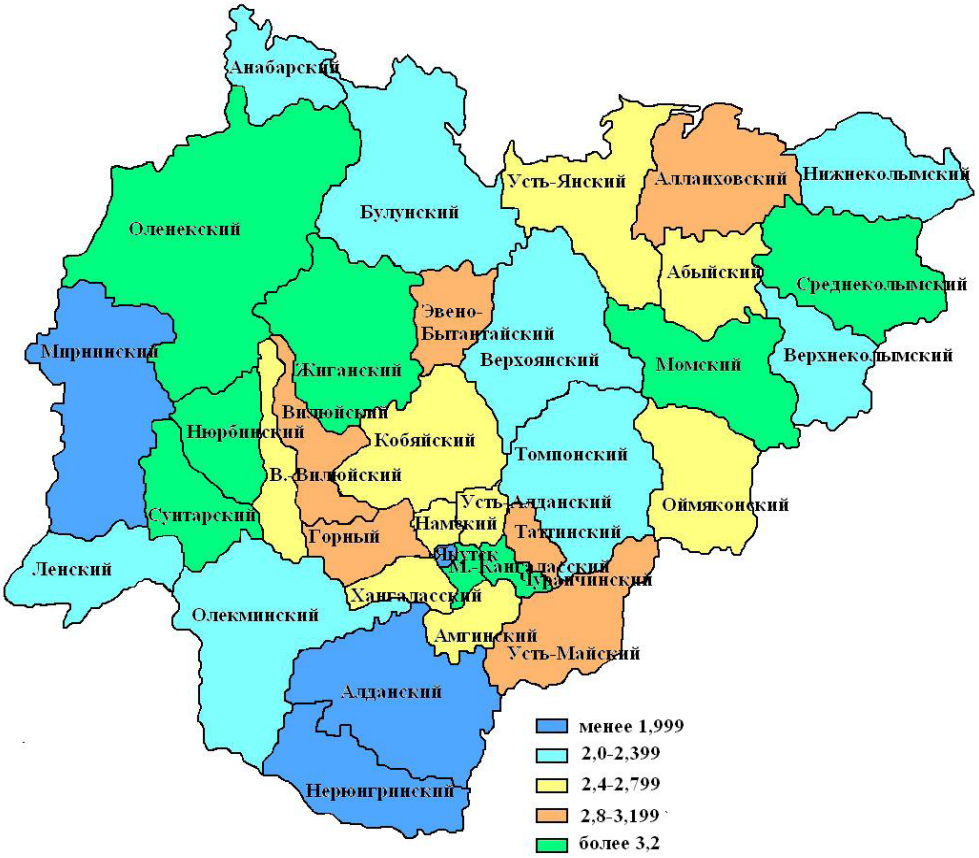

Рис. 2. Распределение районов Республики Саха (Якутия) по величине среднего значения суммарного коэффициента рождаемости в 2011–2012

В сельской местности реализация мер демографической политики позволила повысить суммарный коэффициент рождаемости. Если средний показатель в 2012 году здесь был равен 2,8 рождениям, то в ряде районов, включая районы преимущественного проживания якутов, он превысил 3,2. Эта картосхема показывает среднее число рожденных детей одной женщиной, жительницей того или иного района республики в 2011–2012 годах.

Демографов, помимо среднего фактически имеющегося числа детей, обычно интересуют ожидаемое и желаемое число детей. Эти показатели репродуктивного поведения характеризуют потребность в детях у представителей различных групп населения. Отражением предпочтений определенного числа детей в собственной семье, исходя из личных ценностных ориентаций, семейного опыта и других индивидуальных качеств, является желаемое число детей. Ожидаемое число детей выступает показателем реализации потребности в детях. Оно зависит от условий, конкретной жизненной ситуации, в которой находится человек и определяет то количество детей, которое он намерен иметь в своей семье [21].

Результаты социологического обследования населения республики[174] показывают, что на бóльшее число детей чаще ориентированы сельские жители. У них среднее ожидаемое число детей составляет 2,53, в то время как у городских жителей его величина заметно ниже – 1,94. Традиционно показатели ожидаемого числа детей бывают выше фактически имеющегося их числа как в городской, так и в сельской местности.

Заметная дифференциация среднего фактического, желаемого и ожидаемого числа детей выявлена у якутян в зависимости от национальности и места проживания. Среднее ожидаемое число детей у якутов и русских выше в сельской местности. Это видно из данных, приведенных в табл. 7: 2,67 и 2,08, соответственно.

Таблица 7. Распределение среднего имеющегося, желаемого и ожидаемого числа детей в зависимости от национальности по городской и сельской местности

Национальность	Фактическое		Желаемое		Ожидаемое	
	Город	Село	Город	Село	Город	Село
Русские (N = 174)	1,09	1,66	2,34	2,68	1,78	2,08
Якуты (N = 213)	1,30	1,69	2,94	3,23	2,31	2,67
Народности Севера (N = 33)	1,50	1,58	5,00	3,10	3,00	2,70
Другие (N = 44)	1,27	1,57	2,41	3,17	1,89	2,64
Всего по группе (N = 464)	1,17	1,67	2,51	3,12	1,94	2,53

В случае проживания якутов или русских в городских поселениях этот показатель снижается до 2,31 и 1,78. Иными словами, смена сельского образа жизни и переезд в город у якутов и русских сопровождается снижением репродуктивных планов. В то же время у коренных малочисленных народов Севера смена места жительства, напротив, ведет к изменению их планов в отношении как ожидаемого, так и желаемого числа детей в сторону повышения. Итак, рассмотренные значения желаемого и ожидаемого числа детей в семьях позволяют прогнозировать возможность сохранения расширенного воспроизводства якутов, правда, при реализации определенных условий [21; 23].

Дети, семья – истинные ценности. Надежды на сохранение расширенного воспроизводства связаны с установками населения на средне- и многодетность, а также с мнениями, что семья и дети остаются непреходящей ценностью. Эти мнения, конечно же, меняются, подвергаются пересмотру и зависят от семейного опыта, конкретной жизненной ситуации, в которой пребывает человек, от личных ценностных ориентаций и других индивидуальных качеств участников обследований. Так, из материалов социолого-демографиче-

[174] Социологическое обследование населения по вопросам «Жизнедеятельности семьи и семейным отношениям» было проведено демографами НИИ РЭС в мае – июне 2008 г. по заказу Комитета по делам семьи и детства при Президенте Республики Саха (Якутия).

ских обследований «Семья. Женщины. Дети» (1994, 2005 гг.), проводившихся среди населения республики, следует, что в рейтинге жизненных ценностей респондентов преобладают личная жизнь, семья и дети. Истинная ценность семьи, детей выявлена и в ходе комплексного социологического опроса, проведенного в рамках проекта СВФУ им. М.К. Аммосова «Форсайт Республики Саха (Якутия)» [23]. Из 640 якуток в возрасте 18–49 лет, принявших участие в опросе, 83 % свое жизненное благополучие связывают именно с семьей и детьми[175].

В районах исконного проживания якутов, за 1989–2010 годы выросла численность семейного населения, что не может не радовать. Средний размер семей в этих улусах больше, чем по сельской местности республики: 3,8 против 3,3[176]. Данный показатель свидетельствует о сохранении традиции, когда вместе живут представители нескольких поколений [25]. А ведь и якутские семьи пережили непростые времена. Так, если в 1989 году наиболее часто встречаемой по размеру была семья, состоящая из четырех человек, то в 2002 году таковой явилась семья из двух человек, что, помимо действительно высоких темпов роста числа семей данного типа, стало результатом уменьшения доли крупных семей. Почти в 3 раза сократилось число семей, состоящих из пяти и более человек в Таттинском, в 2,5 раза – Чурапчинском, в 2 раза – Намском, в 1,7-1,8 раза – Горном, Мегино-Кангаласском, Нюрбинском районах.

Меры государственной поддержки семей с детьми и в значительной мере сохранившиеся традиции и желание народа «не потерять себя», высокая ценность детей, уважение, авторитет многодетных семей сыграли свою роль. И ныне видим картину, вполне вселяющую оптимизм (рис. 3). За 2002–2010 годы отмечен рост доли крупных по размеру семей во всех районах с преимущественным проживанием представителей якутской национальности.

Размер семьи определяется, прежде всего, количеством детей. Анализ распределения числа рожденных детей по данным переписи населения 2010 г. показал, что доля семей с тремя, четырьмя и более детьми у якутского этноса и коренных малочисленных народов Севера заметно выше, чем у русских. Преобладание бездетных женщин (29 % и 29,5 %, соответственно) (рис. 4) объясняется высокой долей девочек и незамужних молодых девушек в составе представительниц данных национальностей.

---

[175] Из общего массива комплексного социологического обследования, выполненного в рамках научного проекта «Форсайт Республики Саха (Якутия)» в 16 районах республики (2011 г., N = 1982), для сопоставимости с предыдущими обследованиями для анализа были использованы анкеты респонденток-якуток репродуктивного возраста (N = 640).

[176] Число и состав домохозяйств Республики Саха (Якутия). Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. Стат. сб. / Саха (Якутия) стат. Якутск. 2013. С. 42–70; Численность и размещение населения Республики Саха (Якутия). Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года. Стат. сб. / Саха (Якутия) стат. Якутск. 2012. С. 8–9; Число и состав семей Республики Саха (Якутия). Итоги Всероссийской переписи населения 2002 года: том 13. Стат. сб. / Саха (Якутия) стат. Якутск, 2007. С. 136–146.

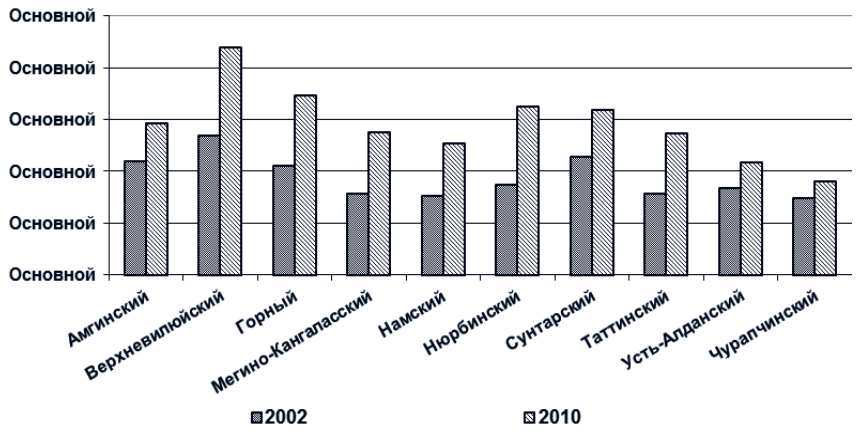

Рис. 3. Динамика доли крупных по размеру семей, 2002 и 2010 годы, %

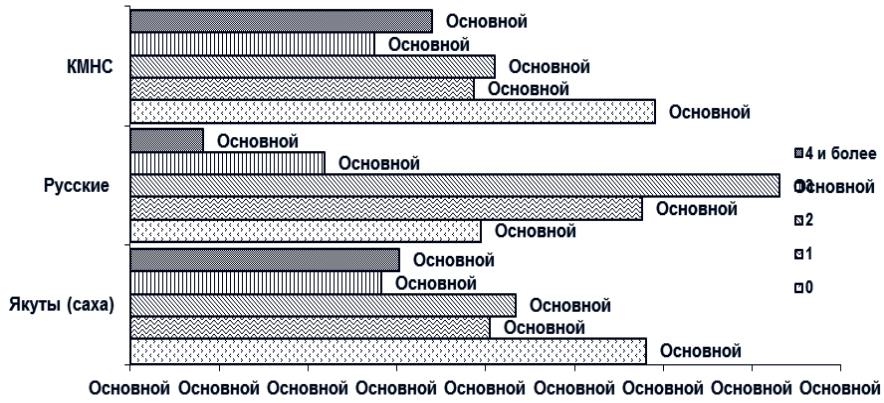

Рис. 4. Распределение женщин Республики Саха (Якутия) в возрасте старше 15 лет по числу рожденных детей, Всероссийская перепись населения 2010 г., %

Только ли женский вопрос? Одной из важнейших демографических характеристик является возраст людей. Изменение возрастного состава оказывает непосредственное влияние на процессы рождаемости, смертности, брачности, миграции населения. В то же время сама возрастная структура населения может рассматриваться как отражение демографической истории, процессов воспроизводства населения в разных демографических поколениях. В целом по Республике Саха (Якутия) состав населения по полу и возрасту характеризуется повышенной долей лиц в трудоспособном возрасте и детей, а также более низкой долей пожилого населения по сравнению со средними показателями по России. Якуты отличаются более молодым средним возрастом (в 2010 году – 31,3 года). Средний возраст мужчин-якутов – 29,8 лет, якуток – 32,7 года.

Распределение по возрасту и полу наглядно представлено на возрастной пирамиде (рис. 5).

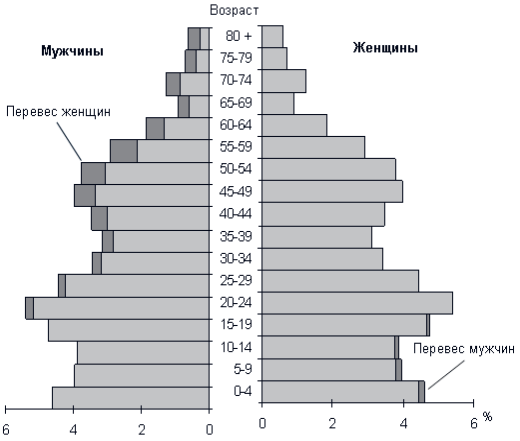

Рис. 5. Возрастно-половая пирамида якутов, Всероссийская перепись населения 2010 г.

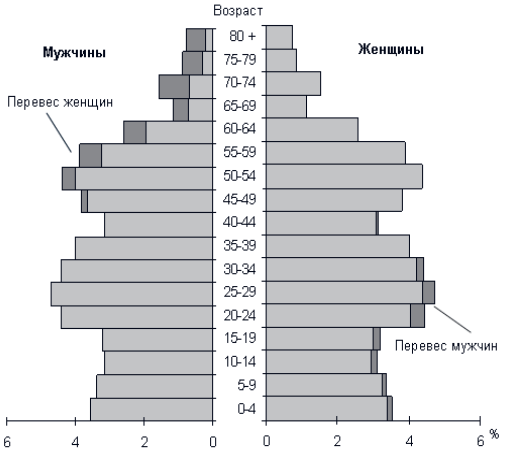

Рис. 6. Возрастно-половая пирамида русских, Всероссийская перепись населения 2010 г.

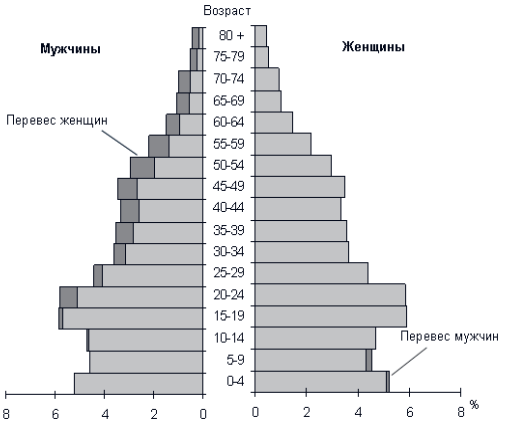

Рис. 7. Возрастно-половая пирамида КМНС, Всероссийская перепись населения 2010 г.

Наиболее многочисленными являются возрастная группа 20–24 года и примыкающие к ней 15–19 и 25–29 лет, а также самая младшая возрастная группа 0–4 года. Именно повышение рождаемости во второй половине 2000-х годов и увеличение доли детей в составе населения сказалось на расширении основания возрастной пирамиды. Перевес мужчин отмечается до 20 лет, в возрастах старше 20 лет абсолютно преобладают женщины, особенно значительны диспропорции по полу после 50 лет.

Для русского населения республики характерна более смещенная к вершине возрастная структура населения, что является отражением начавшегося процесса старения населения (рис. 6). Диспропорции по полу наблюдаются в более старших возрастах, в сравнении с якутами. Самым многочисленным является население в возрасте 20–34 года, вторая волна увеличения русских приходится на предпенсионный возраст.

Заметно отличаются от возрастного состава якутов и русских коренные малочисленные народы Севера, представленные эвенками и эвенами (рис. 7). Для этих народов характерно более равномерное распределение по возрастным группам. Отчетливо выделяются в составе населения 15–24-летние. Устойчивое превышение числа женщин отмечается по всем возрастным группам, начиная с 10-летнего возраста. Более широкое основание возрастной пирамиды свидетельствует о высоком уровне рождаемости представителей коренных малочисленных народов Севера и высоком уровне смертности в молодых трудоспособных и репродуктивных возрастах.

Подчеркнем, что диспропорции в численности мужчин или женщин

различных возрастных групп негативно влияют на демографическую и социально-экономическую ситуацию и должны постепенно выравниваться с помощью специальных мер по регулированию миграции, сокращению смертности, повышению рождаемости и укреплению института брака и семьи.

Вопросы демографического развития, территориальные аспекты воспроизводства населения, проблемы семей, межличностных отношений в семье не обделены вниманием государства. В настоящее время реализуются меры, предусмотренные Концепцией семейной и демографической политики в Республике Саха (Якутия) до 2025 года и Государственной программой «Социальная поддержка населения и семейная политика». Действует Закон Республики Саха (Якутия) «Об охране семьи, материнства, отцовства и детства в Республике Саха (Якутия)». В целях повышения престижа семейного образа жизни, значения материнства, роли отца в семье в республике учреждены ставшие уже традиционными праздники. С 1993 г. в третье воскресенье октября отмечается День Матери, в 1999 г. учрежден День Отца, отмечаемый в первое воскресенье апреля. В эти дни лучшим матерям и отцам вручаются Знак Высшей благодарности Матери и Знак «Ытык а5а» («Почетный отец») [26, с. 201].

Для поощрения рождаемости, поддержки многодетных матерей Президентом Республики Саха (Якутия) в 2003 г. учреждена медаль «Материнская слава». Ежегодно организуется республиканский фестиваль «Семья года» под девизом «Труд и здоровье», на котором десяти лучшим семьям республики вручаются Премии Президента (Главы) республики [27]. Учреждена Книга почета лучших семей республики. В связи с высоким уровнем безбрачия, особенно сельского коренного населения, сформировалось общественное движение «Суорумньу». Энтузиасты подобных клубов в улусах республики, опираясь на традиционные формы работы и внедряя инновационные методы, оказывают всестороннюю поддержку людям старше 30 лет в их стремлении к созданию семьи.

Итак, абсолютная и относительная численность представителей якутского этноса значительно возросла. Повысилась значимость модели демогра-фического поведения якутов в формировании всей демографической ситуации в республике. Назовем главные факторы укрепления демографического потенциала:

- сохранение расширенного типа воспроизводства этноса, индикатором которого выступает суммарный коэффициент рождаемости;
- сохранение высокой ценности детей и идеалов многодетности;
- сохранение в семейной структуре многопоколенных семей;
- рост миграционной активности якутов, перенос сельской традиционной модели репродуктивного поведения в городскую среду.

На наш взгляд, сегодня требуется действенная поддержка установки семей на средне- и многодетность, для чего необходимы значительные вложения средств в образование, воспитание детей, сплочение вокруг семьи. Сохраняется также задача бережного отношения к старшему поколению – кладезю мудрости, источнику передачи семейных традиций, жизненного опыта. Остается актуальным пламенный призыв известного советского демографа Б.Ц. Урланиса «Берегите мужчин!» [28, с. 326–332]. Решение этой задачи способствовало бы сглаживанию диспропорций в соотношении мужчин и женщин, особенно бракоспособного возраста, и сняло бы многие вопросы на брачном рынке.

Арктические районы Красноярского края: состояние и оценка демографического потенциала[177]. Территория Красноярского арктического субрегиона (городское образование «Норильск», Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Туруханский муниципальные районы) относится к слабо заселенным периферийным районам страны. При общей площади более 1 млн кв. км средняя плотность населения составляет в настоящее время 21 чел. на 100 кв. км. Без учета городского образования «Норильск» здесь проживает всего около 50 тыс. чел., из них 20,3 тыс. чел. сельского населения. Для сравнения с данными Приполярной переписи населения 1926–1927 гг. общая численность населения составляла 17,2 тыс. чел., немногим уступая численности сельского населения в настоящее время.

Население арктических районов Красноярского края имеет свою специфику, связанную с социальными, демографическими, этническими и другими особенностями. Оно представлено коренными малочисленными народами Севера (КМНС); старожильческим русскоязычным и укоренившимся населением (вторые и третьи поколения новопоселенцев); новопоселенцами.

До начала 1930-х гг. подавляющую часть его составляло коренное население. В 1930 – 1950-е гг. увеличение произошло за счет притока извне – раскулаченные крестьяне и заключенные, остававшиеся здесь после завершения срока на поселении, и их потомки. Особенно значительна их доля была в Норильском промышленном районе, где они в период строительства комбината являлись основной рабочей силой. Наиболее значительные изменения количественных и качественных показателей человеческого потенциала происходили в 1970–1980-е гг., вызванные ростом производства в Норильском промышленном районе (табл. 8).

Таблица 8. Динамика численности населения арктических районов Красноярского края, чел.[178]

Территория	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.
Всего	**180173**	**200033**	**254567**	**379432**	**284361**	**229328**	**227205**	**227546**
в т. ч. городское	152892	174279	226161	333365	258466	207313	206594	207249
Уд. вес. город., %	*84,9*	*87,1*	*88,8*	*87,9*	*90,9*	*90,4*	*90,9*	*91,1*
Таймырский МР	33382	38060	44108	55803	39786	34431	33381	32871
в т. ч. городское	20206	23590	28803	36717	26330	22850	24506	22857
ГО Норильск	118375	135487	180358	277603	221908	176189	176971	178106
Туруханский МР	14105	11284	13766	19518	12439	18708	16853	16569
ГП Игарка	14311	15202	16335	26508	10228	7196	5117	4975

Примечания: ГП Игарка в 2006 г. вошло в состав Туруханского МР; Численность населения в 1926 г. составляла 8733 чел., в 1939 г. – 55504 чел.

---

[177] В основу положено исследование, выполненное при поддержке Российского научного фонда (проект № 14-18-00456 «Обоснование геоэкосоциоэкономического подхода к освоению стратегического природно-ресурсного потенциала северных малоизученных территорий в рамках инвестиционного проекта «Арктика – Центральная Азия»»).

[178] Рассчитано по данным Базы данных показателей муниципальных образований Федеральной службы гос. статистики Красноярскстата. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst04/DBInet.cgi (дата обращения: 10.10.2016).

Структурные характеристики населения Российского Севера и Арктики во многом определены историей своего формирования. Они значительно отличаются от общероссийских и от соседних областей и республик, а также южнее расположенных муниципальных районов в субъекте Федерации. В первую очередь сказанное относится к особенностям воспроизводства населения и его половозрастному составу. Это обусловлено зависимостью динамики населения в большей степени от внешней миграции на всем протяжении освоения и заселения территории. До начала постсоветского периода сальдо миграции имело положительное значение для рассматриваемой территории, затем приобрело отрицательное значение. В настоящее время основным источником воспроизводства населения является естественный прирост.

Имеются и определенные внутрирайонные различия в его структуре. Так, население ГО «Норильск» согласно трехступенчатой шкале оценок ООН относится к молодому, Таймырского МР – на пороге старости, Туруханского МР вступило в этап старого населения (доля лиц в возрасте 65 лет и старше выше 7 %)[179] [33, с. 117]. Основная часть населения находится на начальном этапе старения, который характеризуется положительными тенденциями: б*о*льшей, по сравнению с Россией, продолжительностью жизни населения; сравнительно низким уровнем смертности; высокой долей лиц трудоспособного возраста и др.

В возрастной структуре населения основные изменения связаны с постепенным повышением абсолютного числа и доли лиц старше трудоспособного возраста при некотором повышении удельного веса когорты детей до 16 лет за счет увеличения рождаемости в последние годы и снижение населения в трудоспособном возрасте (табл. 9).

Таблица 9. Динамика численности населения арктических районов Красноярского края, чел.[180]

Территория	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.
Всего	**180173**	**200033**	**254567**	**379432**	**284361**	**229328**	**227205**	**227546**
в т. ч. городское	152892	174279	226161	333365	258466	207313	206594	207249
Уд. вес. город., %	*84,9*	*87,1*	*88,8*	*87,9*	*90,9*	*90,4*	*90,9*	*91,1*
Таймырский МР	33382	38060	44108	55803	39786	34431	33381	32871
в т. ч. городское	20206	23590	28803	36717	26330	22850	24506	22857
ГО Норильск	118375	135487	180358	277603	221908	176189	176971	178106
Туруханский МР	14105	11284	13766	19518	12439	18708	16853	16569
ГП Игарка	14311	15202	16335	26508	10228	*7196*	*5117*	*4975*

Примечания: ГП Игарка в 2006 г. вошло в состав Туруханского МР; численность населения в 1926 г. составляла 8733 чел., в 1939 г. – 55504 чел.

[179] По трехступенчатой шкале ООН при доле лиц в возрасте 65 лет и старше: ниже 4 % – молодое население, 4–7 % – население на пороге старости, 7 % и выше – старое население. См.: Демографический словарь, 1985. С. 117.

[180] Рассчитано по данным Базы данных показателей муниципальных образований Федеральной службы гос. статистики Красноярскстата. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst04/DBInet.cgi (дата обращения: 10.10.2016).

Данный процесс способствует повышению доли женщин в структуре населения, которая увеличилась с 48,3 % (1989 г.) до 49,6 % (2011 г.) за счет преобладания их среди лиц старше трудоспособного возраста (табл. 10).

Таблица 10. Динамика гендерной структуры населения, чел.[181]

Регион, муниципальные образования	1989 г.			2011 г.		
	Всего	Муж.	Жен.	Всего	Муж.	Жен.
Всего	379430	196330	183100	229055	115022	114033
Уд. вес, %	100,0	51,7	48,3	100,0	50,2	49,8
ГО Норильск	*277603*	*144186*	*133417*	*176087*	*88149*	*87938*
Уд. вес, %	100,0	51,9	48,1	100,0	50,05	49,05
Таймырский МР	*55803*	*28271*	*27082*	*34353*	*17812*	*16541*
Уд. вес, %	100,0	50,7	49,3	100,0	51,8	48,2
Туруханский МР	46024	23873	22151	18615	9061	9554
Уд. вес, %	100,0	51,9	48,1	100,0	48,7	51,3

Муниципальные образования субрегиона (за исключением Туруханского МР) имеют положительные показатели естественного воспроизводства населения, которое компенсирует в различной степени миграционный отток (табл. 11).

Таблица 11. Естественное движение населения, промилле[182]

МО	1996–2000 гг.	2001–2005 гг.	2006–2010 гг.	2011–2014 гг.
Коэффициенты рождаемости				
ГО Норильск	9,7*	11,4	11,6	14,7
Таймырский МР	12,0	15,2	16,6	16,7
Туруханский МР	Н.д.	11,08	10,4**	14,0
Коэффициенты смертности				
ГО Норильск	6,1*	6,7	5,8	6,4
Таймырский МР	10,0	9,9	10,0	10,1
Туруханский МР	Н.д.	11,12	14,0**	14,5
Коэффициенты естественного прироста				
ГО Норильск	3,6*	4,7	5,8	8,3
Таймырский МР	1,9	5,3	6,6	6,6
Туруханский МР	Н.д.	-0,04	-3,6**	-0,5

*1999 г.; **2006 г.

[181] Рассчитано по: Численность населения РСФСР по данным Всесоюзной переписи населения 1989 года. М.: Республиканский информационно-издательский центр, 1990. С. 325–326, 330, 333; данные Красноярскстата.

[182] Рассчитано по данным Росстата, Красноярскстата и Базы данных показателей муниципальных образований Федеральной службы статистики. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (дата обращения: 10.10.2016).

Арктические районы Красноярского края на протяжении 1990-х и 2000-х гг. имели положительный естественный прирост, но в результате более значительного оттока здесь шел процесс снижения численности населения, замедлившийся в последние годы.

Положительный естественный прирост населения был обеспечен благодаря сложившейся в предшествующий период более молодой половозрастной структуре населения Норильска и Таймырского района, обеспечившей низкие коэффициенты смертности. При этом Норильск имеет лучшие показатели естественного прироста в Красноярском крае (в среднем 8,3 промилле за 2010–2014 гг.) и самые низкие показатели младенческой смертности (4,4 чел. на 1000 родившихся в 2012–2014 гг.), а Таймырский МР занимает первое место среди муниципальных районов по естественному приросту населения (6,7 промилле, детская смертность 6,7 чел. на 1000 родившихся). Только для Туруханского района из-за высокого уровня смертности (14,2 промилле, детская смертность 15,0) был характерен отрицательный естественный прирост населения (-0,7 промилле). В г. Игарка эти показатели составили, соответственно, 18,2 и -7,2 промилле (2010–2012 гг.).

В связи с происходящим процессом старения населения в Туруханском МР в ближайшей перспективе сохранится отрицательный естественный прирост. Этому будет способствовать сложившееся отрицательное сальдо миграции, если в половозрастной структуре выезжающих превалирует население наиболее трудоспособных молодых возрастов. С другой стороны, миграция может выступать в качестве одного из факторов, тормозящих процесс старения населения, в случаях выезда старшего контингента, происходящего при реализации федеральной или региональных программ переселения из арктических районов, и молодых возрастных групп в потоке прибывших в регион (табл. 12).

Таблица 12. Механическое движение населения, чел[183]

Муниципальные образования	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Число прибывших						
ГО Норильск	4348	9661	10987	11008	12056	12586
Таймырский МР	768	1644	1455	1571	1501	*1570*
Туруханский МР	234	738	740	759	708	*620*
Число выбывших						
ГО Норильск	6996	8879	12198	13872	14094	13126
Таймырский МР	1350	1827	2001	1995	2206	*1858*
Туруханский МР	623	999	1193	1308	1163	*901*
Сальдо миграции						
ГО Норильск	-2648	782	-1211	-2864	-2038	-540
Таймырский МР	-582	-183	-546	-424	-705	-288
Туруханский МР	-389	-261	-453	-549	-455	-281

[183] Рассчитано по данным Росстата, Красноярскстата и Базы данных показателей муниципальных образований Федеральной службы статистики. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (дата обращения: 10.10.2016).

Миграционный отток из арктических районов Красноярского края, несмотря на уменьшение его сальдо в последние годы при увеличении суммарного оборота миграции за счет роста числа прибывших и выбывших, способствует сокращению численности населения (табл. 13).

Таблица 13. Динамика воспроизводства населения арктических районов Красноярского края[184]

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Численность населения на 1 января, чел.						
Всего	229055	230829	230515	228493	227205	227546
в т. ч. ГО Норильск	176087	178139	178586	177326	176971	178106
Таймырский МР	34353	34365	34053	33861	33381	32871
Туруханский МР	18615	18325	17876	17306	16853	16569
Коэффициенты воспроизводства населения, ‰						
Рождаемость	14,7	15,5	15,1	15,7	15,3	15,3
Смертность	8,4	7,3	7,2	7,3	7,0	7,4
Естественный прирост	6,3	8,2	7,9	8,4	8,3	7,8
Механический прирост	1,5	-9,6	-16,7	-14,0	-4,9	-8,7
Общий прирост	7,8	-1,4	-8,8	-5,6	3,4	-0,9
ГО Норильск						
Рождаемость	14,3	15,4	15,1	15,8	15,4	15,2
Смертность	7,2	6,1	6,1	6,3	6,0	6,3
Естественный прирост	7,1	9,3	9,0	9,5	9,4	8,9
Механический прирост	4,4	-6,8	-16,1	-11,5	-3,0	-6,6
Общий прирост	11,5	2,5	-7,1	-2,0	6,4	2,3
Таймырский МР						
Рождаемость	17,0	16,7	16,4	16,4	16,2	16,54
Смертность	11,0	9,9	9,6	9,7	9,5	9,94
Естественный прирост	6,0	6,8	6,8	6,7	6,7	6,6
Механический прирост	-5,3	-16,0	-12,5	-21,0	-8,7	-12,7
Общий прирост	0,7	-9,0	-5,7	-14,3	-2,0	-6,1
Туруханский МР						
Рождаемость	13,7	13,9	12,7	13,9	13,0	13,44
Смертность	15,3	13,7	13,9	13,8	13,2	13,98
Естественный прирост	-1,6	0,2	-1,2	0,1	-0,2	-0,54
Механический прирост	-14,1	-25,0	-31,2	-26,6	-16,8	-22,74
Общий прирост	-15,7	-24,8	-32,4	-26,5	-17,0	-23,28

Примечание: в столбце 2015 г. − среднегодовые показатели (коэффициенты) за 2011−2015 гг.

[184] Рассчитано по Базе данных показателей муниципальных образований Федеральной службы статистики. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (дата обращения: 10.10.2016).

Наметившаяся в 1990-е гг. тенденция к снижению мобильности населения и миграционных потоков с северных и арктических территорий, которая продолжилась и в нулевые, в последние годы повысилась, сменив при этом положительный вектор миграции, характерный для 1970-х и 1980-х гг., за редким исключением на отрицательный показатель. На протяжении 2000-х гг. практически во всех субъектах Российской Арктики сальдо миграции имело отрицательное значение. Изменения в направлениях миграционных потоков и их количественных показателях связаны в основном с экономическими причинами: реструктуризацией промышленного производства, сокращением объемов нового строительства, отработкой крупных месторождений полезных ископаемых, конъюнктурой мирового рынка.

Динамике этого процесса способствовала реализация федеральных, региональных и корпоративных программ по переселению излишнего населения (инвалидов I и II групп, пенсионеров, безработных и др.) в среднюю полосу и южнее расположенные, по образному выражению В.Н. Лаженцева, предсеверные районы страны, не имеющие резкого природно-климатического контраста по отношению к местам выезда мигрантов [30, с. 86–94]. Однако в общем потоке выезжающих из районов Севера преобладал стихийный отток.

В арктических районах Красноярского края со второй половины 1980-х и на протяжении 1990-х и 2000-х гг. шел процесс сокращения численности населения, обусловленный, главным образом, миграционным оттоком. Массовый выезд населения на «материк» начался в 1985 году в связи с решением о строительстве жилья для выезжающих из Норильска в другие районы СССР. В 1985 году Норильск покинуло 20 тыс. чел. Программа стимулирования выезда началась в связи с ростом населения и перегруженности города. В 1986 г. население Норильска составило 266,6 тыс. чел., из них 124,6 тыс. чел. – работники комбината, которым и были адресованы «переселенческие» программы. С 1987 г. в Норильске складывалась стабильная «выездная» динамика (каждый год город покидали около 15 тыс. чел.). С 1992 г. наблюдается спад миграции: уехали всего 13,8 тыс. чел., в 1997 году – около 8 тыс. чел.[185].

В 2000-е гг. миграция замедлилась, однако тенденция сокращения численности населения города сохранилась. Последнее было во многом связано с реструктуризацией производства в ОАО ГМК «Норильский никель», вследствие которой значительная часть занятого населения города потеряла работу. В 2011 г. сальдо миграции впервые за многие годы имело положительное значение (782 чел.), что вместе с естественным приростом обусловило увеличение численности населения города, но в последующие годы оно вновь стало отрицательным (за 2012–2015 гг. – 6653 чел.).

В настоящее время потребность в государственной поддержке переселения из зоны Севера определяется численностью демографических групп, имеющих по закону право на жилищные субсидии. Первоочередные категории

[185] Полнухин А. Вся грязь Норильска / Политическая гвардия. URL: starguard.ru (дата обращения: 10.06.2013).

выезжающих, стоящих в списках очередности на переселение и обладающих этим правом, – инвалиды I и II групп и пенсионеры, затем безработные и лица, проработавшие длительный срок в арктических районах.

Однако даже самодостаточные территории, к каким относится г. Норильск, имеют для этого ограниченные возможности. Еще меньше возможностей у дотационных районов. Так, в Таймырском районе на 1 января 2011 г. в списках очередности на переселение числились 2547 семьи, или 5434 чел. Они были представлены на три четверти семьями пенсионеров и инвалидов I и II групп. Процесс замедляется из-за недостатка финансовых ресурсов.

Начиная с 2011 г. основой ускорения выполнения переселенческих программ является Федеральный закон № 212-ФЗ от 17 июля 2011 г. Внесенные им изменения в ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (№ 125-ФЗ от 25 октября 2002 г.), расширили возможности выезда северян.

В 2011 г. в Красноярском крае принята долгосрочная целевая программа «Переселение граждан, проживающих в городском округе «Город Норильск» и городском поселении «Город Дудинка» Красноярского края, в районы с благоприятными природно-климатическими условиями на территории Российской Федерации на 2011–2020 годы»[186]. С 2011 г. ежегодно на новое место жительства более 1100 семей должны уезжать на материк до окончания срока действия программы, что позволит переселить 11285 семей (ориентировочно 23,6 тыс. чел.). Финансируется программа (объем 18,1 млрд руб. в течение 10 лет) за счет объединенных средств федерального (8,3 млрд руб.), краевого (1,1 млрд руб.) и муниципального (400 млн руб.) бюджетов, около 8,3 млрд руб. составит участие ГМК «Норильский никель».

Основная масса населения сосредоточена в городских поселениях, на долю которых приходится 91 % жителей арктической зоны Красноярского края. Высокая концентрация населения в городских поселениях обусловлена спецификой хозяйственной деятельности – развитием горнодобывающей (Красноярский край) промышленности. Развивающаяся нефтегазовая отрасль (Ванкор) не оказала такое влияние в силу вахтового освоения месторождения.

Всего на территории региона находится 3 города и 2 поселка городского типа. В городских поселениях проживает 207,2 тыс. чел. Около 86 % населения сконцентрировано в Норильске.

Особо значимую роль в численности населения и трудовых ресурсов, в экономике и социальной сфере играет г. Норильск. Его характеристика по основным социально-экономическим показателям в сравнении с другими арктическими городами приведена в табл. 14.

По многим параметрам город занимает более высокие позиции в сравнении с таковыми европейской части АЗРФ, но уступает более молодым городам Ямала.

---

[186] Программа переселения северян. Великое переселение северян. URL: http://www.sibdom.ru (дата обращения: 10.06.2013).

Таблица 14. Основные социально-демографические показатели арктических городов[187] [31, 32, 33]

Город	Естественный прирост, на 1000 чел.			Среднемесячная зарплата*			Средний размер пенсий**			Уд. вес пенсионеров, %		
	2008	2011	2013	2008	2011	2013	2008	2011	2013	2008	2011	2013
Мурманск	-2,2	-0,8	0,1	95,6	96,7	95,4	69,4	70,6	70,6	32,2	33,6	34,4
Архангельск	-1,7	-0,7	0,4	71,9	**72,8**	**73,6**	63,5	65,7	**65,7**	31,3	31,9	32,1
Северодвинск	-2,0	-0,7	0,4	**66,7**	73,2	76,1	**68,7**	**65,7**	71,3	**35,9**	**37,0**	**37,8**
Н. Уренгой	8,9	**11,6**	12,5	**185,9**	**170,6**	163,5	82,2	82,7	82,9	**14,7**	**19,4**	**20,3**
Ноябрьск	7,7	9,5	11,4	133,5	137,3	128,7	77,6	78,5	78,6	19,8	22,4	26,1
Норильск	6,1	6,8	9,0	147,4	139,6	137,0	94,4	93,6	92,8	18,4	21,9	22,3

Примечание: жирным шрифтом выделены минимальные и максимальные значения отдельных показателей;

* в процентах к средней зарплате по Северу (48611 – 2013 г.);

** в процентах к самой высокой пенсии в субъекте Федерации Севера (Чукотский АО – 19482,8 руб. – 2013 г.).

В перспективе строительство новых городов маловероятно. Освоение новых месторождений полезных ископаемых позволит решить уже созданный городской каркас с использованием внутрирегионального вахтового метода. Сохранится стратегическое и транспортно-экономическое значение арктических городов, усилятся их транспортные связи как с южнее расположенными территориями, так и в широтном направлении.

Размещены города крайне неравномерно. Наряду с местами их точечного размещения имеются более компактные территории (Норильский промрайон) (табл. 15).

Таблица 15. Компактные городские территории Арктики (по итогам Всероссийской переписи населения 2010 г.)*

Территория части субъекта РФ	Численность населения, тыс. чел.	Площадь, тыс. км^2	Средняя плотность населения, чел./км^2
Норильский промрайон	176,3	4,5	39

*Оценка

В 1990-е и 2000-е гг. по разным причинам исчезло много населенных пунктов, том числе не относящихся к официальным поселениям: военные городки, гидрометеостанции и др. Наряду с этим появились временные поселения,

[187] Рассчитано по источникам: Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2009: Стат. сб. /Росстат. М., 2009. 375 с.; Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2011: стат. сб. /Росстат. М., 2012. 397 с.; Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2013: стат. сб. / Росстат. М., 2014. 433 с.

так как значительная часть рабочей силы привлекалась и привлекается вахтовым методом из других районов России и стран СНГ непосредственно на производственные участки добычи нефти и газа (Ванкор).

Закрытие постоянных населенных пунктов было связано в основном с прекращением хозяйственной деятельности, обусловленной отработкой полезных ископаемых или нерентабельностью их добычи.

Население очень неравномерно расселено по территории. На Таймыре средний показатель 24 чел. / 100 кв. км обеспечен благодаря Норильскому промышленному району, где в его административных границах плотность достигает 39 чел. / кв. км. (табл. 16).

Таблица 16. Численность населения, чел., 2010 г.[188]

Городские округа и муниципальные районы	Площадь, тыс. км^2	Всего, чел.	Городское население		Сельское население
			чел.	%	
Красноярский край	1095,6/21	229412	207313	90,4	23092
Туруханский р-н	211,2/9	18708	7197	38,5	11511
гп. Игарка	*7,0/88*	*6183*	*6183*		-
ГО Норильск	4,5/3917	176252	176252	100,0	-
Таймырский р-н	879,9/4	34432	22851	66,4	11581
гп. Дудинка	*223,5/10*	*22175*	*22175*		-
гп. Диксон	*218,9/0,3*	*676*	*676*		-
сп. Караул	*101,1/4*	*4081*	-		*4081*
сп. Хатанга	*336,4/2*	*5653*	-		*5653*

Примечание: курсивом обозначены городские (гп) и сельские поселения (сп) в составе муниципального района.

Национальный состав населения региона формировался на протяжении десятилетий.

Благодаря коренным жителям (долганам и ненцам) Таймыр получил статус автономного округа и в начале 1990-х гг. стал субъектом Федерации – Долгано-Ненецким (Таймырским) автономным округом. Однако с 2007 г. в силу малочисленности населения и невысокой экономической значимости был переформирован в муниципальный район, правда, с особыми полномочиями. Особый статус имеет г. Норильск, который, хотя и расположен на территории Таймырского муниципального района, напрямую подчиняется краю, но если бы он входил в состав автономного округа, то Долгано-Ненецкий автономный округ, несомненно, остался бы субъектом Федерации.

Итоги последней переписи населения свидетельствуют о незначительном изменении национального состава рассматриваемой территории (табл. 17).

[188] Рассчитано по источникам: Форма 22-2. Экспликация земель муниципальных образований; данные Красноярскстата; Итоги переписи населения 2010 г. по Красноярскому краю.

Таблица 17. Национальный состав населения (перепись населения, 2010 г.)[189]

Национальность	Туруханский МР		Таймырский МР		ГО Норильск		Итого	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Русские	14113	75,42	17232	50,0	129545	73,50	160890	70,14
КМНС	970	5,20	10137	29,5	391	0,22	11498	5,01
Азербайджанцы	30	0,16	202	0,59	5371	3,05	5603	2,40
Башкиры	34	0,18	68	0,20	1155	0,66	1257	0,55
Белорусы	41	0,22	139	0,40	1133	0,60	1313	0,57
Немцы	267	1,43	340	1,00	497	0,30	1104	0,48
Татары	156	0,83	326	0,90	2972	1,70	3454	1,50
Украинцы	327	1,75	1232	3,59	9165	5,20	10724	4,70
Чуваши	37	0,20	83	0,24	1211	0,70	1331	0,58
Не указавшие национальность	2497	13,35	3597	10,45	14570	8,27	20594	9,00
Прочие	236	1,26	1076	3,13	10242	5,80	11637	5,07
Всего	18708	100,0	34432	100,0	176252	100,0	229392	100,0

Данные Переписи 2010 г. из-за значительного числа лиц, не указавших национальность (9 % от общей численности населения), дают несколько искаженную структуру национального состава рассматриваемой территории.

Снижение численности населения с начала 1990-х гг. в той или иной степени оказало влияние на структуру национального состава. Значительная доля новопоселенцев в структуре населения при распаде СССР обусловила в силу различных причин их возврат на родину. Особенно это коснулось славянского населения – украинцев и белорусов. С другой стороны, из-за ухудшения социально-экономической обстановки в республиках Центральной Азии и на Северном Кавказе шел процесс увеличения роста коренных национальностей этих республик и субъектов Федерации.

Коренные малочисленные народы Севера. Освоение нефтегазовых и минерально-сырьевых ресурсов напрямую затрагивает интересы проживающих здесь *коренных малочисленных народов Севера* (далее – КМНС), значительная часть которых ведет традиционный образ жизни, занимаясь оленеводством, рыболовством, охотничьим и другими промыслами. Несмотря на относительно небольшую численность, КМНС широко расселены по территории, и их родовые угодья зачастую совпадают с местами разработки природных ресурсов.

[189] Рассчитано по источникам: данные Красноярскстата; Итоги переписи населения 2010 г. по Красноярскому краю; База данных показателей муниципальных образований Федеральной службы статистики. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (дата обращения: 10.10.2016).

Почти 90 % от общей численности КМНС приходится на Таймырский МР – 10137 чел. (29,1 % от общей численности населения муниципального района) (табл. 18).

Таблица 18. Национальный состав КМНС Таймырского МР, динамика численности, чел.[190] [34]

Национальность	1926−1927 гг.	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Всего	**4350**	**6906**	**7769**	**7767**	**8648**	**9839**	**10137****
Долганы	678	3934	4344	4338	4939	5517	5393
Ненцы	1678	1878	2247	2345	2446	3054	3494
Энцы	*	*	*	*	103	197	204
Нганасаны	1185	682	765	746	849	766	747
Эвенки	802	412	413	338	311	305	266

*учитывались вместе с ненцами;
**в т. ч. прочие КМНС (33 чел.)

Среди северных народов наиболее высокие темпы роста были характерны для ненцев, которые за 50 лет увеличили свою численность почти в 2 раза, долганы – в 1,4 раза. В настоящее время общая численность коренных этносов превышает таковую других национальностей, за исключением русских.

Большая часть народов Севера (82,2 %) проживает в сельской местности (табл. 19).

Таблица 19. Национальный состав городского и сельского населения КМНС, чел., 2010 г.[191]

Национальность	Всего	Городское	Сельское	Уд. вес села, %
Всего	**11498**	**2281**	**9217**	**82,2**
Долганы	5634	1277	4357	80,8
Ненцы	3586	548	3038	84,7
Нганасаны	776	188	588	75,8
Кеты	616	81	535	86,9
Эвенки	437	95	342	78,3
Энцы	210	59	151	71,9
Селькупы	228	22	206	90,4
Шорцы	6	6	-	-
Нанайцы	5	5	-	-

[190] Рассчитано по данным переписей населения Долгано-Ненецкого (Таймырского) автономного округа 1959–2002 гг.), переписи населения Долгано-Ненецкого (Таймырского) муниципального района (2010 г.); Тарасенков Г.Н. Туруханский край. Экономический обзор с историческим очерком. Красноярск: Издание Туруханского РИКа, 1930. 477 с. (с. 116, 118–119).

[191] Рассчитано по данным Красноярскстата и по Базе данных показателей муниципальных образований Федеральной службы статистики. URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/ (дата обращения: 10.10.2016).

В сельском населении Таймырского муниципального района их удельный вес равен 72 % (11581 и 8341 чел.), Туруханского МР – 7,6 % (11511 и 876 чел.)

Изменение численности отдельных народов между переписями 2002 и 2010 гг. отражает в основном региональный характер их воспроизводства, связанный не только с его естественным приростом, но и с миграционным движением. Так, энцы, имевшие прирост численности в этот период в пределах рассматриваемой территории, в целом по стране сократили свою численность. И, наоборот, народы, численность которых уменьшилась в регионе, имели общий прирост: например, долганы, численность которых за этот же период увеличилась на сопредельных территориях Республики Саха (Якутии).

Для половозрастной структуры КМНС характерным является высокий удельный вес детей до 15 лет и низкий удельный вес лиц старше трудоспособного возраста (табл. 20).

Таблица 20. Половозрастная структура КМНС, %, 2010 г.[192]

Народ, возраст	Городское и сельское население			Сельское население		
	Всего	Муж.	Жен.	Всего	Муж.	Жен.
Долганы	***24,8***	***22,7***	***26,8***	***25,4***	***23,2***	***27,6***
Моложе трудоспособного	30,4	33,9	27,5	31,7	34,3	29,4
Трудоспособный	61,4	61,7	61,2	59,6	60,9	58,4
Старше трудоспособного	8,2	4,4	11,3	8,7	4,8	12,2
Ненцы	***23,1***	***21,5***	***24,7***	***23,0***	***21,6***	***24,4***
Моложе трудоспособного	34,1	36,9	31,7	36,7	38,4	35,1
Трудоспособный	58,5	59,1	57,9	55,8	57,4	54,2
Старше трудоспособного	7,4	4,0	10,4	7,5	4,2	10,7
Нганасаны	***24,5***	***22,3***	***25,6***	***26,1***	24,7	27,5
Моложе трудоспособного	29,2	32,1	27,1	28,7	30,2	27,4
Трудоспособный	63,8	64,5	63,3	63,4	66,5	60,8
Старше трудоспособного	7,0	3,4	9,6	7,9	3,3	11,8
Кеты	***30,4***	***27,4***	***33,8***	***30,1***	***28,2***	***32,6***
Моложе трудоспособного	24,8	27,7	22,1	26,8	28,3	25,3
Трудоспособный	63,8	65,6	62,2	62,9	65,4	60,3
Старше трудоспособного	11,4	6,7	15,7	10,3	6,3	14,4
Энцы	***27,8***	***24,0***	***31,2***	***25,3***	***24,8***	***27,3***
Моложе трудоспособного	24,9	30,4	19,3	29,2	32,6	24,7
Трудоспособный	66,5	67,9	65,1	63,1	65,3	60,3
Старше трудоспособного	8,6	1,7	15,6	7,7	2,1	15,0

Примечание: курсивом отмечен медианный возраст

[192] Рассчитано по: Итоги Всероссийской переписи населения 2010. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. 24. Население коренных малочисленных народов Российской Федерации. URL:http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 01.11.2016).

Такую структуру они традиционно с небольшими отклонениями во времени сохраняют на протяжении десятилетий. При этом следует отметить тесную связь доли детей в возрасте до 15 лет с естественным воспроизводством отдельных народов: чем она выше, тем более высокий естественный прирост при одинаковых показателях коэффициента смертности.

Необходимо отметить, что тесная связь естественного воспроизводства населения с медианным возрастом не всегда присутствует. Так, с одной стороны, самый молодой медианный возраст у ненцев (23,1), у них же самое высокое среднее число рожденных детей на 1000 женщин в возрасте 15 лет и старше (2494). С другой стороны, кеты имеют самый высокий медианный возраст (30,4 года), но по вышеприведенному показателю превосходят более молодых по медианному возрасту долган (24,8) и нганасан (24,5), имеющих, соответственно, 2038 и 2158 рождений на 1000 женщин.

Характерной особенностью сельского коренного населения является наличие значительного числа кочующего населения (в Таймырском муниципальном районе 20 %).

На социально-экономическое и культурное развитие коренных малочисленных народов Севера в XX столетии оказали значительное влияние коллективизация 1930-х годов, промышленное освоение 1960-1980-х и рыночные реформы 1990-х гг., которые явились стрессом для этих народов и потребовали больших усилий для адаптации к изменившимся условиям.

Необходима разработка социально-этнической и экологической экспертизы стратегии освоения Арктической зоны. Главная задача изучения территории с экологических и социальных позиций – выделение зон, допустимых и пригодных для хозяйственного использования.

В связи с этим до начала реализации проекта освоения необходимо выделить зоны, полностью или частично закрытые для промышленного и транспортного освоения.

При транспортном строительстве и развитии горнодобывающей промышленности на базе месторождений рудных и нерудных полезных ископаемых необходимо соблюдать следующие условия:

- широко внедрять технологии щадящего природопользования;
- определить районы организации сети особо охраняемых природных, этноприродных и рекреационных территорий;
– сохранить условия для развития традиционных отраслей (оленеводства, рыболовства, охоты, сбора дикоросов) с созданием баз длительного хранения продукции и углубленной переработки сырья;
- разрабатывать организационно-экономические, социальные и правовые технологии защиты среды обитания коренных малочисленных народов Севера, оптимизации традиционного природопользования с учетом экологических ограничений и возможностей природно-ресурсного потенциала территорий.

Инновационная направленность инвестиционных проектов заключается в использовании новых технологий при разработке месторождений минераль-

ного сырья с использованием мини-производств, мини-предприятий (мини-цехов по переработке ресурсов традиционного природопользования, мини-котельных, мини-драг) [35, с. 123– 124].

Таким образом, Красноярский арктический субрегион обладает значительным демографическим потенциалом, сосредоточенным преимущественно в Норильском промышленном районе. В настоящее время основная часть населения находится на начальном этапе старения, который характеризуется положительными тенденциями: большей, по сравнению с Россией, продолжительностью жизни населения; сравнительно низким уровнем смертности; высокой долей лиц трудоспособного возраста. Естественный прирост является основным фактором воспроизводства населения и компенсирует в различной степени миграционный отток (за 2011– 2015 гг. на 84 %).

В результате происшедших миграционных и демографических сдвигов повысилась доля коренных этносов Севера до 5 %, которые по общей численности уступают только русскому населению. В сельской местности, где проживает 81 % их представителей, удельный вес КМНС составил 42,3 % (2010 г.). Для демографического развития коренных малочисленных народов Севера характерным является молодая структура населения с высоким удельным весом детей до 15 лет (до 30 % и выше); высокий уровень рождаемости, превышающий также высокий уровень смертности, что обеспечивает как расширенное, так и простое воспроизводство отдельных национальностей и их общий прирост.

Оценка демографического потенциала Ямала[193]. Население Ямало-Ненецкого автономного округа:

- коренное население: КМНС, старожильческое русскоязычное;
- укоренившееся население: вторые и третьи поколения новопоселенцев и новопоселенцы, прожившие на Севере более 15 лет;
- новопоселенцы, прожившие на Севере до 15 лет.

Особое место занимает группа временно проживающего трудоспособного, главным образом мужского, населения, работающая по межрегиональной вахте, и иностранная рабочая сила, которая занята в промышленном производстве, строительстве, транспорте и в некоторых отраслях сферы обслуживания.

Наиболее значительные изменения количественных и качественных показателей человеческого потенциала происходили в 1970–1980-е гг., вызванные освоением газовых и нефтяных месторождений в Ямало-Ненецком автономном округе (табл. 21).

---

[193] Материал подготовлен в рамках и при финансовой поддержке проекта № 15-14-7-13 «Сценарные подходы к реализации уральского вектора освоения и развития российской Арктики в условиях мировой нестабильности», выполняемому в рамках программы Уральского отделения РАН № 14 (Распоряжение УрО РАН от 03.11.2015 г. № 52).

Таблица 21. Динамика численности населения региона, чел., на 1 января[194]

Территория	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.	2016 г.
ЯНАО	62334	79977	157616	494844	507006	522798	534104
в т. ч. городское	21787	34247	79708	385614	422826	443043	446903
г. Салехард	16567	21299	24979	33,207	36827	42494	48756
г. Лабытнанги	4500	8917	18103	32331	27304	26948	26331
г. Новый Уренгой	-	-	-	95254	94456	104144	111163
г. Ноябрьск	-	-	-	87144	96440	110572	106631
Уд. вес городского, %	35,0	42,2	50,6	77,9	83,4	84,7	83,7

Примечание: численность населения в 1926 г. составляла 17703 чел., в 1939 г. – 47905 чел.

Динамика населения в советский период в большей степени определялась не рождаемостью и смертностью, а миграцией. В настоящее время основным источником воспроизводства населения является естественный прирост. Население региона характеризуется положительными тенденциями: бо́льшей, по сравнению с Россией, продолжительностью жизни; низким уровнем смертности; высокой долей лиц трудоспособного возраста и др.

Половозрастная структура населения имеет определенные отличия от таковой в обжитых районах Севера и Арктики. В возрастной структуре населения идут процессы постепенного повышения абсолютного числа и доли лиц старше трудоспособного возраста при некотором повышении удельного веса когорты детей до 16 лет за счет увеличения рождаемости в последние годы и стабилизации населения в трудоспособном возрасте.

В гендерной структуре населения в постсоветский период изменения связаны с повышением доли женщин, которая увеличилась с 47,6 % (1989 г.) до 50,4 % (2011 г.) за счет преобладания их среди лиц старше трудоспособного возраста (табл. 22).

Таблица 22. Динамика гендерной структуры населения ЯНАО[195] [36]

Показатель	1989 г.			2011 г.		
	Всего	Муж.	Жен.	Всего	Муж.	Жен.
Всего, чел.	494844	259214	235630	524900	260100	270000
Уд. вес, %	100,0	52,4	47,6	100,0	49,6	50,4

Возрастная структура жителей сохраняет значительный потенциал для расширенного воспроизводства населения (табл. 23). Однако уже в ближайшие годы произойдет снижение рождаемости и естественного прироста в свя-

[194] Рассчитано по данным Ямалстата. URL:http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.10.2016).

[195] Рассчитано по: Численность населения РСФСР по данным Всесоюзной переписи населения 1989 года. М.: Республиканский информационно-издательский центр, 1990. С. 323–324; данные Ямалстата. URL:http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.10.2016).

зи с вступлением в детородный возраст когорты 1990-х гг. В настоящее время численность двух возрастных групп 16–19 (24,8 тыс. чел.) и 20–24 (29,1 тыс. чел.) лет фактически равна более старшей группе 25–29 лет (53 тыс. чел.).

Таблица 23. Возрастная структура ЯНАО на 1 января 2014 г., тыс. чел. %[196]

Всего	0–15	16–19	20–24	25–29	30–39	40–49	50–54	55–59	60 и старше
539,7	122,6	24,8	29,1	53,0	106,8	89,3	50,2	34,3	29,6
100,0	22,7	4,6	5,4	9,8	19,8	16,6	9,3	6,3	5,5

В демографическом отношении Ямало-Ненецкий автономный округ является одним из благополучных регионов, имеющим лучшие показатели естественного воспроизводства населения, чем в большинстве регионов России (табл. 24).

Таблица 24. Естественное движение населения, промилле[197] [37]

Коэффициент	1985 г.	1990 г.	1991–1995 гг.	1996–2000 гг.	2001–2005 гг.	2006–2010 гг.	2011–2015 гг.
Рождаемости	21,1	16,4	13,3	12,4	13,5	14,6	16,48
Смертности	4,2	3,3	5,3	5,5	5,9	5,5	5,24
Естественного прироста	16,9	13,1	8,0	6,9	7,6	9,1	11,24

Положительный прирост населения был обеспечен благодаря сложившейся в предшествующий период более молодой половозрастной структуре населения. В связи с идущим процессом старения населения в отдельных муниципальных образованиях в ближайшей перспективе может иметь место отрицательный естественный прирост.

В качестве одного из факторов, тормозящих процесс старения населения, выступает миграция. В случаях выезда по личной инициативе и при реализации федеральной или региональной программ преобладают лица старших возрастов, а в потоке прибывших в регион высока доля молодежи. В результате миграции до середины нулевых годов шел процесс увеличения молодых возрастов, особенно за счет когорты 20–24 лет, на долю которой устойчиво из года в год приходилось 22–28 % мигрантов. В Ямало-Ненецком автономном округе при более высоком уровне естественного прироста населения идет постепенный процесс его увеличения.

В последние годы вектор миграции приобрел отрицательное значение, что было вызвано преобладанием в половозрастной структуре выезжающих наиболее трудоспособных молодых возрастов и широким использованием вахтового метода освоения природных ресурсов заполярных районов региона (табл. 25).

[196] Рассчитано по данным Ямалстата. URL: http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.10.2016).

[197] Рассчитано по: Ямало-Ненецкий автономный округ 1990–2012: (Ежегодный статистический сборник) в двух томах. Т. 1. Салехард, 2012; данные Ямалстата. URL: http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.10.2016).

Таблица 25. Механическое движение населения, чел.[198] [37]

Показатель	Годы										
	2001	2005	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Прибыло	15414	15010	15422	13685	12282	12921	35839	44217	44191	43252	35835
Выбыло	15189	15079	16028	17699	14699	17874	44217	45344	52315	49320	47807
Сальдо миграции	+225	-69	-606	-4014	-2417	-4953	6249	-1127	-8124	-6068	-11972

Сохранению отрицательного сальдо миграции способствует и превалирующий подход к освоению новых месторождений полезных ископаемых, располагающихся в прибрежной и шельфовой зоне, когда большая часть квалифицированных работников привлекается межрегиональным вахтовым методом без создания стационарных поселений, то есть без соответствующего роста постоянного населения, что позволяет экономить на социальной инфраструктуре, обходясь вахтовыми и трассовыми поселками. Об этом свидетельствует сложившаяся практика реализации инвестиционных проектов в природно-ресурсных районах Севера, предполагающая вахтовый метод привлечения рабочей силы, где при создании объектов социальной инфраструктуры учитываются только затраты на обустройство вахтовых поселков.

Особенности воспроизводства населения автономного округа представлены в табл. 26.

Таблица 26. Воспроизводство населения ЯНАО, чел. (промилле)

Показатель	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.
Численность населения на 1 января	524955	536588	541612	539671	539985	534104
Родилось (Кр)	8258 (15,6)	9070 (16,8)	8955 (16,6)	9140 (16,9)	8965 (16,5)	44388* (16,48)**
Умерло (Кс)	2874 (5,4)	2889 (5,4)	2772 (5,1)	2758 (5,1)	2829 (5,2)	14122* (5,24)**
Естественный прирост (Кес)	5384 (10,2)	6181 (11,4)	6183 (11,3)	6382 (11,8)	6136 (11,3)	30266* (11,24)**
Прибыло	35839	44217	44191	43252	35835	203334*
Выбыло	29590	45344	52315	49320	47807	224376*
Сальдо	6249 (11,8)	-1127 (-2,1)	-8124 (-15,0)	-6068 (-11,2)	-11972 (-22,3)	-21042* (-7,76)
Общий прирост	11633 (22,0)	5054 (9,3)	-1941 (-3,7)	314 (0,6)	-5836 (-11,0)	9224* (3,48)

Примечание: в скобках коэффициенты (К) естественного воспроизводства в промилле;
*суммарное количество, чел. за 2011–2015 гг.;
**в среднем 2011–2015 гг.

[198] Рассчитано по: Ямало-Ненецкий автономный округ 1990–2012: (Ежегодный статистический сборник) в двух томах. Т.1. Салехард, 2012; данные Ямалстата. URL: http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.10.2016).

В целом при устойчивом ежегодном положительном естественном приросте населения (11,24 промилле) на изменение его численности значительное влияние оказывает сальдо миграции, положительное значение которого обусловливает общий прирост, а отрицательное (при его превышении естественного прироста) – снижение численности населения.

Внесенные изменения в ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (№ 125-ФЗ от 25 октября 2002 г.) расширили возможности выезда северян на «материк». В последние годы этот процесс ускорился в связи с выполнением переселенческих программ, реализуемых на Ямале, в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ от 17 июля 2011 г. За период с 2008 по 2012 гг. было переселено 1390 семей с помощью средств федерального бюджета и в рамках межрегиональной программы «Сотрудничество». Число желающих переехать с каждым годом растет. С 2008 по 2013 гг. оно увеличилось с 14747 до 18462 семей по федеральной программе и с 8820 до 17117 семей по программе «Сотрудничество». Специально созданная в округе некоммерческая организация «Фонд жилищного строительства ЯНАО» приняла программу «Переселение жителей Ямало-Ненецкого автономного округа из районов Крайнего Севера». В рамках первого этапа программы в г. Тюмень при поддержке ОАО «Газпром» возводится микрорайон «Ямальский», где уже заселено 1283 квартиры[199]. С марта 2014 г. начался второй этап по строительству микрорайона «Ямальский-2», где предусмотрено расселить 2754 семьи.

Основной контингент выезжающих – лица, выработавшие трудовой стаж: пенсионеры и инвалиды I и II групп. Тем не менее количество пенсионеров, несмотря на предпринимаемые государственные меры по их переселению из арктических районов, с каждым годом увеличивается, так как выделяемые на эти цели федеральные и региональные финансовые ресурсы недостаточны, а процесс старения населения продолжается.

Идущий процесс старения населения обусловил рост численности и удельного веса пенсионеров, значительная часть которых в связи с более ранним возрастом выхода на пенсию, установленным законодательством для северных районов, находится в трудоспособном возрасте (г. Ноябрьск – 62,6 %, г. Н. Уренгой – 68,9 %) (2013 г.). Подавляющая часть «молодых» пенсионеров (85 %), получающих пенсию по старости, заняты в народном хозяйстве (2011 г.), причем их доля, по сравнению с 2003 г., увеличилась на 12 процентных пунктов.

Высокая концентрация населения в городских поселениях (около 83,7 %, 2016 г.) обусловлена спецификой хозяйственной деятельности – развитием нефтегазовой промышленности.

Городские поселения имеются в большинстве муниципальных образований региона, за исключением Красноселькупского, Шурышкарского и Ямальского районов. В пределах Ямало-Ненецкого автономного округа расположены 8 городов и 4 пгт различной людности.

---

[199] Ямал реализует уникальную для России программу переселения северян в благоприятные по климату территории. URL: http://www.newuregiongoy.ru (дата обращения: 10.06.2013).

На социально-демографическое развитие арктических городов оказывают влияние следующие факторы: географическое положение, природно-климатические условия и природно-ресурсный потенциал прилегающих территорий, специализация хозяйства и административные функции, численность, половозрастная структура и занятость населения.

Особо значимую роль в численности населения и трудовых ресурсов в экономике и социальной сфере играют крупные города с населением свыше 100 тыс. чел. и административные центры арктических субъектов Федерации. По многим параметрам города региона занимают более высокие позиции в сравнении с таковыми в АЗРФ.

Социальное благополучие населения северных городов во многом зависит от специализации хозяйства. Наиболее высокие доходы имеют жители нефтегазодобывающих городов (Новый Уренгой – среднемесячная зарплата – 79,5 тыс. руб., Ноябрьск – 62,5 тыс. руб. и др.) (2013 г.).

Особенности размещения природных ресурсов оказывают влияние на размещение населения и городских поселений. Так, в ЯНАО подавляющая часть населения приурочена к основным территориям их дислокации – Пуровскому и Надымскому районам, где проживает 74,5 % населения автономного округа (табл. 27).

Таблица 27. Численность населения ЯНАО, чел., 2010/2016 гг.[200]

Городские округа и муниципальные районы	Площадь, тыс. км^2	Всего, чел.	Городское население	
			чел.	%
Всего	769,3 / 68	522904 / 534104	443043 / 446903	84,7 / 83,7
Приуральская территория	120,7 / 78	94590 / 100136	75893 / 80991	80,2 / 80,9
г. Салехард		42845 / 48756	42544 / 48457	
г. Лабытнанги		26936 / 26331	26936 / 26331	
Приуральский р-н		14995 / 15431	6413 / 6193	
Шурышкарский р-н		9814 / 9618	- / -	
Пуровская территория	108,6 / 201	218626 / 218565	197810 / 198264	90,5 / 90,7
г. Губкинский		23335 / 27346	23335 / 27346	
г. Муравленко		33391 / 32649	33391 / 32649	
г. Ноябрьск		110620 / 106631	110620 / 106631	
Пуровский р-н		51280 / 51939	30464 / 31638	
Надымская территория	110,1 / 155	170637 / 175341	162547 / 167649	95,3 / 95,6
г. Новый Уренгой*		104107 / 111163	104107 / 111163	
Надымский р-н		66530 / 64178	58440 / 56486	
Прочие территории	429,9 / 9	39051 / 40062	6793 / -	17,4 / -
Красноселькупский р-н	106,8 / 6	6204 / 6020	-	
Тазовский р-н	174,3 / 9	16537 / 17478	6793 / -	41,1
Ямальский р-н	148,7 / 11	16310 / 16564	-	

Примечание: *часть г. Новый Уренгой: микрорайоны (бывшие поселки городского типа) Коротчаево и Лимбяяха с численностью населения около 9 тыс. чел., вошедшие в его состав 16.12.2004 г., расположены на территории Пуровского района.

[200] Рассчитано по данным Ямалстата. URL: http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.10.2016).

Население очень неравномерно расселено по территории. Плотность его составляет всего 68 чел. / 100 кв. км, изменяясь по территориям от 9 до 201 чел. / кв. км.

Наряду с постоянными появились временные поселения, так как значительная часть рабочей силы привлекалась и привлекается вахтовым методом из других районов России и стран СНГ непосредственно на производственные участки добычи нефти и газа (Ямбург, Бованенково, Харасавей и др.). Закрытие постоянных населенных пунктов было связано с прекращением хозяйственной деятельности в связи с отработкой полезных ископаемых или нерентабельностью их добычи.

Национальный состав населения региона формировался на протяжении десятилетий. В советский период, особенно в 70−80-е гг. XX столетия, свою лепту внесла каждая союзная республика и другие национальные образования страны (табл. 28).

Таблица 28. Динамика изменения национального состава населения ЯНАО по итогам переписей населения[201] [37, 38]

Национальность	1989 г.		2002 г.		2010 г.	
	чел.	%	чел.	%	чел.	%
Русские	292808	59,2	298359	58,8	312019	59,6
КМНС	29910	6,0	37164	7,3	41415	7,9
Украинцы	85022	17,2	66080	13,0	48985	9,4
Белорусы	12609	2,6	8989	1,8	6480	1,2
Азербайджанцы	3418	0,7	8353	1,66	9291	1,8
Молдаване	5570	1,1	5400	1,1	4712	0,9
Народы ЦА*	2577	0,5	3621	0,7	6673	1,3
Народы Балтии	739	0,15	386	0,08	293	0,06
Народы Сев. Кавказа	3031	0,6	6956	1,4	9682	1,84
Башкиры	6830	1,4	7932	1,56	8297	1,6
Татары	26431	5,3	27734	5,5	28509	5,5
Народы Поволжья	6833	1,4	7175	1,4	6806	1,3
Прочие	19066	3,85	28857	5,7	39742	7,6
Всего	494844	100,0	507006	100,0	522904	100,0

*Центральная Азия

Основные изменения с 1989 по 2010 гг. были связаны с появлением отрицательного сальдо миграции с бывшими союзными республиками, внесшими значительную лепту в формирование населения ЯНАО.

Высокая доля новопоселенцев в структуре населения ЯНАО при распаде СССР обусловила в силу различных причин их возврат на родину. Особенно это коснулось славянского населения – украинцев и белорусов, численность

[201] Рассчитано: Национальный состав населения Тюменской области. Итоги Всесоюзной переписи населения 1989 г. Тюмень: Тюменское областное управление статистики, 1990. С. 171–173; Ямало-Ненецкий автономный округ 1990–2012: (Ежегодный статистический сборник) в двух томах. Т. 1. Салехард, 2012.

которых уменьшилась в 2010 г. по отношению к 1989 г., соответственно, в 1,7 и 1,9 раза. К ним также относятся коренные народы прибалтийских республик.

С другой стороны, из-за ухудшения социально-экономической обстановки в республиках Центральной Азии и на Северном Кавказе шел процесс увеличения роста коренных национальностей этих республик и субъектов Федерации, что вместе с азербайджанцами повысило долю мусульманского населения за этот же период с 1,7 до 4,9 % в населении Ямало-Ненецкого автономного округа (в абсолютных цифрах с 8,3 до 25,2 тыс. чел.), а с учетом татар и башкир до 12 %.

Выходцы из этих республик отличаются высоким приростом численности населения. Представители Северного Кавказа и Закавказья, несмотря на их незначительный удельный вес, образуют жесткие национальные диаспоры, контролирующие продуктовые рынки и другие сферы обслуживания населения. Центрально-азиатские республики являются источниками дешевой рабочей силы, а также поступления наркотиков. В целом все это способствует росту криминогенности в регионе. Особый режим закрытости крупных городов (Ноябрьска и Нового Уренгоя) в советское время препятствовал данному процессу. В связи с этим в последние годы жителями этих городов постоянно поднимаются вопросы о закрытии свободного доступа в их населенные пункты.

Коренные малочисленные народы Севера. Освоение нефтегазовых и минерально-сырьевых ресурсов напрямую затрагивает интересы проживающих здесь коренных малочисленных народов Севера (КМНС), значительная часть которых ведет традиционный образ жизни, занимаясь оленеводством, рыболовством, охотничьим и другими промыслами. Несмотря на относительно небольшую численность, КМНС широко расселены по территории, и их родовые угодья зачастую совпадают с местами разработки природных ресурсов. Общая численность КМНС в ЯНАО составляла, по данным Всероссийской переписи населения 2010 г., 41415 чел. (удельный вес в населении 7,9 (табл. 29).

Таблица 29. Национальный состав КМНС, динамика численности, чел.[202] [37, 38]

Национальность	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Ненцы	13977	17538	17404	20917	26435	29772
Ханты	5519	6513	6466	7247	8760	9489
Селькупы	1245	1710	1611	1530	1797	1988
Манси	94	85	116	216	172	166
Всего	**20974**	**25954**	**25597**	**29910**	**37164**	41415

Среди северных народов наиболее высокие темпы роста были характерны для ненцев, которые за 50 лет увеличили свою численность в 2,1 раза, в том числе в 2,13 раза в ЯНАО. У вторых и третьих по численности народов – хан-

[202] Рассчитано: Национальный состав населения Тюменской области. Итоги Всесоюзной переписи населения 1989 г. Тюмень: Тюменское областное управление статистики, 1990. С. 171–173; Ямало-Ненецкий автономный округ 1990–2012: (Ежегодный статистический сборник) в двух томах. Т. 1. Салехард, 2012.

тов и селькупов – эти показатели были ниже, соответственно, в 1,7 и 1,6 раза. В настоящее время общая численность коренных этносов превышает таковую других национальностей, за исключением русских и украинцев, причем со вторыми она уже сопоставима.

Основная часть народов Севера (81,9 %) проживает в сельской местности (табл. 30).

Таблица 30. Национальный состав городского и сельского населения КМНС, чел. по данным переписей, 2002/2010 гг.[203]

Национальность	Всего	Городское	Сельское	Уд. вес сельского,%	2010 г. к 2002 г., %*
Всего	37164 / 41415	5606 / 7501	31558 / 33914	84,9 / 81,9	111,4; 136,2; 107,5
Ненцы	26435 / 29772	3616 / 5109	22819 / 24663	86,3 / 82,8	112,6; 141,3; 108,0
Ханты	8760 / 9489	1657 / 1950	7103 / 7539	81,1 / 79,4	108,3; 117,7; 106,1
Селькупы	1797 / 1988	228 / 340	1569 / 1648	87,3 / 82,9	110,6; 149,1; 105,0
Манси	172 / 166	105 / 102	67 / 64	39,0 / 38,6	96,5; 97,1; 95,5

*все население; городское; сельское

В связи с этим среди сельского населения Ямало-Ненецкого автономного округа доля КМНС составляет 43,7 %, достигая 72,4 % в Тазовском и 66,0 % в Ямальском районах.

Изменение численности отдельных народов между переписями 2002 и 2010 гг. отражает в основном региональный характер их воспроизводства, связанный не только с естественным воспроизводством, но и с миграционным движением. Так, селькупы, имевшие прирост численности в этот период в пределах рассматриваемой территории, в целом по стране сократили свою численность.

Для половозрастной структуры КМНС характерным является высокий удельный вес детей до 15 лет и низкий удельный вес лиц старше трудоспособного возраста (табл. 31).

Таблица 31. Половозрастная структура КМНС сельского населения ЯНАО, 2010 г., чел.[204]

Народы	Мужчины				Женщины			
	0–15 лет	Трудоспос. возраст	Старше трудоспос.	Итого	0–15 лет	Трудоспос. возраст	Старше трудоспос.	Итого
Ненцы	4854	7029	502	12385	4975	7201	1241	13417
Уд. вес, %	39,2	56,8	4,0	100,0	37,1	53,7	9,2	100,0
Ханты	1467	2377	159	4003	1430	2705	373	4508
Уд. вес, %	36,6	59,4	4,0	100,0	31,7	60,0	8,3	100,0

[203] Рассчитано по данным Ямалстата. URL: http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.10.2016).

[204] Рассчитано по данным Ямалстата. URL: http://yamalstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/yamalstat/ru/statistics/ (дата обращения: 10.06.2013).

Окончание табл. 31

Народы	Мужчины				Женщины			
	0–15 лет	Трудо-спос. возраст	Старше трудо-спос.	Итого	0–15 лет	Трудо-спос. возраст	Старше трудо-спос.	Итого
Селькупы	248	465	21	734	214	667	40	921
Уд. вес, %	33,8	63,4	2,8	100,0	23,2	72,4	4,4	100,0
Манси	10	17	1	28	12	29	4	45
Уд. вес, %	35,7	60,7	3,6	100,0	26,7	64,4	8,9	100,0
Эвенки	11	19	0	30	8	21	1	30
Уд. вес, %	36,7	63,3	0	100,0	26,7	70,0	3,3	100,0
Всего	6591	9912	683	17186	6640	10627	1661	18928
Уд. вес, %	38,4	57,7	4,9	100,0	35,1	56,1	8,8	100,0

Такую структуру они традиционно с небольшими отклонениями во времени сохраняют на протяжении десятилетий. Характерной особенностью сельского коренного населения является наличие значительного числа кочующего населения. В ЯНАО к нему относятся 36,5 % от общей численности коренных этносов (табл. 32).

Таблица 32. Динамика численности кочующего населения ЯНАО

Муниципальное образование	1987 г.		1997 г.		2007 г.		2012 г.	
	Хоз-ва	Чел.	Хоз-ва	Чел.	Хоз-ва	Чел.	Хоз-ва	Чел.
ГО Салехард	14	94	7	61	11	54	12	58
Красноселькуп. МР	41	149	14	30	137	289	121	202
Надымский МР	112	570	101	454	106	550	121	558
Приуральский МР	170	812	261	1329	367	1533	450	1905
Пуровский МР	146	700	213	1026	158	801	235	1035
Тазовский МР	603	3205	947	5096	1087	5252	1180	5357
Шурышкарский МР	49	224	41	146	24	82	56	237
Ямальский МР	669	3456	911	5074	971	5287	1048	5664
Итого	1804	9210	2495	13216	2861	13848	3223	15016

Источник: [1, с. 122].

За период с 1987 по 2012 гг. количество кочующих хозяйств увеличилось в 1,8 раза (на 1419 ед.), а населения в них в 1,6 раза (на 5,8 тыс. чел.). Наиболее быстро число кочующих субъектов росло в тундровых районах ЯНАО – основных районах развития оленеводства: в Тазовском районе число хозяйств увеличилось в 2 раза, населения – в 1,7 раза, в абсолютном отношении самый значительный рост – в Ямальском МР – на 2,2 тыс. чел.

Кочующее население, за небольшим исключением (около 100 чел. коми), относится к КМНС. В этническом плане оно представлено, главным образом,

ненецкими и хантыйскими многодетными семьями и является носителем материальной и духовной культуры этих народов. Это наиболее здоровая в физическом и нравственном плане часть данных народов, воспроизводящая свою идентичность. Они сохранили традиционное репродуктивное поведение, для которого характерен высокий уровень рождаемости, а своевременное оказание медицинской помощи позволило снизить смертность населения, что в совокупности обеспечило их расширенное воспроизводство.

В новом столетии промышленное освоение будет развиваться далее со сдвигом в арктические районы, охватывая новые ареалы традиционной хозяйственной деятельности КМНС. Это предопределяет столкновение интересов, конфликты между коренными сообществами и разработчиками природных ресурсов Арктической зоны.

Пересечение интересов КМНС и недропользователей обуславливает проблемы, которые необходимо решать, не ущемляя интересов коренного населения. Это в первую очередь связано со снижением негативного воздействия техногенных отраслей на традиционную деятельность коренных малочисленных народов.

В оценке воздействия масштабных проектов таких, как освоение нефтегазовых месторождений на арктических территориях и особенно при формировании мер смягчения их воздействия, должен использоваться опыт социально-экономической деятельности других проектов, в том числе и международных, реализованных в регионах со схожими природными условиями и в местах проживания коренных народов. Решая социальные проблемы, в рамках реализации таких проектов должны разрабатываться свои собственные нормы, правила обязательные для всех участников проекта, создаваться специальные структуры, ответственные за взаимодействие с коренным населением, при этом используя наработанный зарубежный опыт (урегулирование прав аборигенов на землю, консультации с коренными общинами по предлагаемым проектам развития, определение наиболее чувствительных в экологическом отношении районов, где имеются охотничьи, рыболовные угодья, места культурного и духовного значения, обеспечение коренным жителям доступа к рабочим местам, образовательным и деловым возможностям, т. к. происходит рост доли населения, не желающего заниматься традиционными видами деятельности). Основные потребители российских энергоресурсов – страны Западной Европы. Их правительства заинтересованы в изучении экологической и социальной ситуации в районах добычи нефти и газа и «...несут ответственность за то, чтобы нефтегазовое развитие проходило в условиях минимизации негативного воздействия»[205].

Развитие нефтегазовых разработок в Арктике имеет крайне важное значение для коренных народов, которых все более беспокоит интерес промышленности и бизнеса к их землям. Коренные народы по всему Северу оказываются под все возрастающим давлением, вынуждающим их участвовать в различ-

[205] Environmental and Social Impacts of Industrialization in Northern Russia (ENSINOR). URL: http://www.arcticcentre.org/InEnglish/RESEARCH/Projects/Pages/ENSINOR (дата обращения: 08.09.2016).

ных проектах развития и приспосабливаться к условиям изменения окружающей среды вследствие деятельности добывающих компаний. Как результат, коренные народы стали ощущать утрату контроля над своей землей и образом жизни.

Промышленная политика в районах нового освоения должна учитывать все эти нюансы и соблюдать интересы коренного населения, используя при этом современные технологии, снижающие вред окружающей природной среде. Осуществление такой политики позволит снизить ущерб от транспортно-промышленного освоения, наносимый территориям проживания коренных малочисленных народов Севера, к минимуму. Социальная политика должна быть направлена на сохранение сложившегося уклада жизни КМНС, в ином случае требуется их согласие на изменение своего статуса.

К изменившимся условиям, как свидетельствует опыт, безболезненно может приспособиться только незначительная часть коренных жителей. Для населения, которое хочет сохранить традиционный образ жизни, следует создавать этнические территории, где они смогут беспрепятственно заниматься привычными для них видами деятельности и где их приоритетные права на природные ресурсы будут законодательно закреплены. При невозможности выполнения таких условий представителям КМНС должен быть полностью компенсирован вред, нанесенный техногенными отраслями.

Следует отметить, что демографические показатели ЯНАО характеризуются такими положительными моментами, как относительно молодая структура населения, отличающая высокой долей трудоспособного населения, низким удельным весом лиц старше трудоспособного возраста и значительной долей детей в возрасте до 16 лет. Сложившаяся половозрастная структура позволяет в перспективе сохранить естественный прирост населения, а при условии положительного или нулевого сальдо миграции − его расширенное воспроизводство.

Территориальные различия в размещении населения автономного округа обусловлены особенностями размещения промышленного производства. Сдвиг освоения природных ресурсов в заполярную зону с крайне суровыми климатическими условиями не оказывает и не будет оказывать влияние на увеличение численности постоянного населения, т. к. осуществляется вахтовым методом с привлечением временной рабочей силы и с использованием временных поселений для проживания.

Структурные изменения в национальном составе населения связаны с историей освоения и заселения территории ЯНАО, где ведущее место в 1970-е и 1980-е гг. занимала внешняя миграция из бывших союзных республик и других регионов России. Возвратный отток населения обусловил снижение численности национальных групп из союзных республик, что способствовало на фоне положительного естественного прироста увеличению доли КМНС, особенно в сельской местности (до 44 %).

Для коренных малочисленных этносов автономного округа характерна высокая доля кочующего населения, обусловленная, главным образом, развитием оленеводства, являющимся материальной и культурной базой сохране-

ния КМНС как этноса. Рост кочующего населения вызвал неконтролируемое увеличение оленьих стад, что привело к деградации пастбищ. В связи с этим в тундровой зоне оленеводство стало ведущим антропогенным фактором, нарушающим природное равновесие.

Воркута (арктическая часть Республики Коми) как территория особого демографического развития[206]. Указом Президента Российской Федерации «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» от 2 мая 2014 г. № 296 территория МО ГО «Воркута» (Республика Коми)[207] отнесена к арктической зоне России. Это открывает новые перспективы для социально-экономического развития города, поскольку на это муниципальное образование распространяются принятые ранее на федеральном уровне документы по развитию Арктики[208].

В демографическом плане Воркута всегда выделялась из общих тенденций, характерных для Республики Коми, в силу специфики своего образования и той роли, которая отводилась ей как главному поставщику коксующихся углей на внутренний и внешний рынки. Несмотря на объективность / заложенность монопрофильной структуры экономики города, до конца 1980-х гг. центральными и республиканскими органами исполнительной власти прилагались все усилия, чтобы расширить сферы приложения труда и обеспечить занятость женскому населению [40, с. 322]. В начале 1990-х гг. с приходом рыночных отношений политика советского периода обернулась массовым закрытием непрофильных предприятий, колоссальной безработицей и почти двойным сокращением численности населения г. Воркута.

В настоящей работе дается оценка динамики численности и воспроизводству населения в разные периоды времени, а также прогноз изменения численности населения Воркуты в ближайшие десятилетия.

Информационной базой при написании раздела стали материалы переписей населения и данные текущего учета Росстата и Комистата.

---

[206] В основу раздела положено исследование, выполненное в рамках Комплексной программы Уральского отделения РАН (проект № 15-15-7-8 «Города российской Арктики: среда жизнедеятельности и механизм обеспечения хозяйствующих субъектов человеческими ресурсами», 2015–2017 гг.).

[207] О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации. Указ Президента РФ от 2 мая 2014 г. № 296. URL: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=162553&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6275249695288887#0 (дата обращения: 04.01.2017).

[208] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 г. № Пр-1969). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119442 (дата обращения: 04.01.2017); Государственная программа Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 21.04.2014 г. № 366). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162195 (дата обращения: 04.01.2017); Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (утв. Президентом РФ). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142561 (дата обращения: 04.01.2017).

История становления и развития МО ГО «Воркута» начинается с момента открытия в августе 1930 г. геологом Г.А. Черновым Воркутинского угольного месторождения. В 1931 г. началось геологическое освоение района. В 1932 г. была заложена первая экспериментально-промышленная шахта № 1/2 на правом берегу реки Воркута в месте, где впоследствии развернулся поселок Рудник. В сентябре 1934 г. шахта дала первый промышленный уголь, что стало началом промышленного освоения Воркутинского угольного месторождения и Печорского угольного бассейна в целом.

В 1937–1942 гг. на левом берегу реки Воркута велось строительство шахты № 1 «Капитальная» – первого по-настоящему индустриального предприятия Печорского угольного бассейна. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 9 января 1940 г. поселок этой шахты был преобразован в поселок Воркута Большеземельского района (центр – в поселке Хоседо-Хард) Ненецкого национального округа Архангельской обл., а в октябре того же года он был передан в состав Кожвинского района Коми АССР. В самый разгар Великой Отечественной войны 26 ноября 1943 г. поселок Воркута Указом Президиума Верховного Совета РСФСР был преобразован в город Воркута Коми АССР[209]. В этот период работало уже 6 шахт. За годы войны было введено в эксплуатацию 16 шахт и мощности вспомогательных производств (ТЭЦ, ремонтно-механические заводы, лесопиление и др.). Строительство шахт осуществлялось трудом заключенных и спецконтингента. В 1945–1947 гг. Воркуталаг достиг максимума численного состава заключенных – свыше 60000 человек. В 1949 г. численность вольного населения города достигла 40000 человек, но лишь 29000 из них имели все гражданские права [40, с. 320, 325].

Конец 1950-х гг. стал завершением эпохи гулаговских методов колонизации и развития экономики северных территорий[210] [41, 42], что послужило толчком к бурному развитию города. В Воркуту потянулись тысячи молодых людей. Началось формирование новых поселков в составе города, развернулось массовое строительство жилья[211]. В 1960–70-е гг. Воркута развивалась быстрыми темпами: росли объемы добычи угля; развивались международные связи, уголь поставляли на экспорт; строились шахты, молочный и ликероводочный заводы, птицефабрика и швейная фабрика[212]. Своего пика по числу жителей, по уровню социально-экономического развития заполярный город достиг в 1988–1989 гг. По переписи населения 1989 г. в Воркутинском горсовете проживало 218,5 тыс. человек. В это время в состав градообразующего

---

[209] Официальный сайт Администрации городского округа Воркута. URL: воркута.рф/city/history.php (дата обращения: 01.06.2016).

[210] Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Государственное управление миграцией населения: от принуждения к поощрению // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ. 2015. № 3. С. 151–168. URL: http://vestnik-ku.ru/index.php/arkhiv-nomerov/2015-god/vestnik-3 (дата обращения: 04.01.2017).

[211] Официальный сайт (дата обращения: 01.06.2016).

[212] Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования ГО «Воркута» на период до 2020. Решение Совета МО ГО «Воркута» от 23.12.2014 г. № 638. URL: http://base.garant.ru/27330170/ (дата обращения: 04.01.2017).

предприятия производственного объединения по добыче угля (ныне публичного акционерного общества) «Воркутауголь» входило 13 шахт, ряд сервисных предприятий, система треста совхозов, предприятия социально-культурного назначения и бытового обслуживания. Общее количество работников объединения доходило до 33 тыс. человек[213].

Политический и социально-экономический кризис начала 1990-х годах затронул все сферы жизни общества. Исключением не стала и угольная промышленность. Прекращение централизованного финансирования (дотаций), потеря стабильных рынков сбыта и бизнес-партнеров по совместной хозяйственной деятельности привели к серьезным экономическим проблемам развития угольной промышленности республики. Заполярная кочегарка оказалась на грани вымирания. Требовались серьезные внешние управленческие решения [43], чтобы вернуть город к жизни, а угольную промышленность − к нормальному функционированию.

Несмотря на серьезные трудности в развитии экономики страны, был принят ряд документов, определивших дальнейшее развитие Печорского угольного бассейна. В первую очередь к их числу можно отнести два документа федерального значения, определивших функционирование и развитие угольной промышленности. Первый – это действующая «Программа социально-экономического развития и реструктуризации производства Печорского угольного бассейна» (1995 г.). Второй – «Комплексная программа поддержания и развития металлургических и других отраслей Уральского региона с использованием минерально-сырьевых ресурсов Республики Коми» (проект, 2000 г.) [44, с. 300]. Это в конечном итоге привело к закрытию неперспективных шахт и переселению высвобождаемого населения[214].

Динамика численности населения по переписям населения за 1959−2010 гг. В демографическом развитии Республики Коми, как и России в целом, переломным моментом является конец 1980-х гг., когда была достигнута максимальная численность населения, что зафиксировано переписью населения 1989 г. Возможно отдельные северные субъекты имели критическим моментом другой, рядом стоящий год или годы, но это в целом не меняет общей картины – пик численности населения миновал. Внутренние источники динамики населения были исчерпаны. Другое дело – темпы изменения тех или иных демографических событий, в разных субъектах имевших разную направленность и интенсивность. С 1959 по 1989 г. городское население Республики Коми увеличилось с 484,0 до 944,4 тыс. чел. или на 195,1 %, Воркутинского горсовета скромнее – с 175,9 до 216,8 тыс. чел. или на 123,3 %. Зато дальнейшее протекание демографических событий показывает совершенно иную динами-

---

[213] Официальный сайт Администрации городского округа Воркута. URL: воркута.рф/city/history.php (дата обращения: 01.06.2016).

[214] Фаузер В.В., Назарова И.Г. Российский Север: проблемы работающих вахтовым методом и государственная политика переселений // Корпоративное управление и инвестиционное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ, 2011. № 2. URL: http://koet.syktsu.ru/vestnik/2011/2011-2/14/14.htm (дата обращения: 04.01.2017).

ку. К 2010 г. городское население республики уменьшилось на 251,0 тыс. чел. и составило по отношению к численности населения 1989 г. 73,4 %, а население Воркуты сократилось на 121,6 тыс. чел. и составило к численности населения 1989 г. 43,9 %. В общих потерях городского населения республики на Воркуту пришлась почти половина – 48,5 %.

В состав ГО «Воркута» в конце 1980-х гг. входило 12 поселков городского типа (пгт) и 4 сельских населенных пункта. Перепись населения 2010 г. зафиксировала 8 пгт, три из которых были без населения. Число сельских поселений увеличилось до 7, из которых два были без населения (табл. 33).

Таблица 33. Показатели расселения населения в Республике Коми и ГО «Воркута» по данным переписей населения 1959–2010 гг.

Показатели	1959 г.	1970 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.
Республика Коми						
Все население, чел.	815799	964802	1110361	1250847	1018674	901189
Городское население	484039	597416	786518	944423	766587	693436
Сельское население	331760	367386	323843	306424	252087	207753
ГО «Воркута»						
Всего населения, чел.	175857	184945	199360	218467	134172	95854
Городское население	175857	182779	197473	216847	132378	95241
Сельское население	–	2166	1887	1620	1794	613
Число населенных пунктов, в т. ч.						
Городов	1	1	1	1	1	1
ПГТ	11	12	12	12	10	8
в т. ч. без населения	-	-	–	–	–	3
Сельских населенных пунктов	–	4	4	4	7	7
в т. ч. без населения	–	–	–	–	–	2

Динамика численности населения ГО «Воркута» за последние пять лет представлена данными по городскому (г. Воркута и 5 пгт) и сельскому населению. Население ГО «Воркута» убывало интенсивнее (2016 г. к 2011 г. – 85,6 %), чем городское население республики (96,3 %). Сокращение численности произошло во всех пгт, наиболее заметно уменьшилось население пгт Комсомольский (68,4 %) и пгт Заполярный (80,5 %). Данная тенденция в полной мере относится к динамике численности населения городов нефтяного и газового комплексов республики и угольной Инте. Интенсивнее, чем в ГО «Воркута», сократилось население МР «Вуктыл» (83,7 %) и ГО «Инта» (85,2 %). Значительно уменьшилось сельское население городского округа – с 592 до 472 человек (79,7 %). Здесь следует обратить внимание, что для сельского расселения северных районов республики характерна низкая плотность населения, мелкоселенность и редкая сеть населенных пунктов; большинство населенных пунктов имеют несельскохозяйственный профиль, неразвитость транс-

портных связей, низкий уровень развития социальной инфраструктуры [45, с. 58; 46]. Все это способствует ускоренному сокращению сельского населения, входящего в состав численности населения северных городов (табл. 34).

Таблица 34. Численность населения отдельных муниципальных образований Республики Коми в 2011–2016 гг., чел.

Муниципальные образования	Год образ-я	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2016 г. к 2011 г., %
Республика Коми		899215	889837	880639	872057	864424	856831	95,3
Городское население		692722	687228	681053	675734	671483	667146	96,3
ГО «Сыктывкар»		251599	254489	256077	257921	258708	259406	103,1
г. Сыктывкар	1780	235745	238586	240111	241982	242718	243536	103,3
ГО «Воркута»		95186	91400	88026	84707	82953	81442	85,6
Городское население		94594	90856	87521	84210	82481	80970	85,6
г. Воркута	1943	70051	67100	64353	61638	60368	59231	84,6
пгт Воргашор	1964	11957	11520	11192	10876	10666	10450	87,4
пгт Елецкий	1949	630	620	606	587	563	547	86,8
пгт Заполярный	1956	1932	1838	1760	1676	1598	1555	80,5
пгт Комсомольский	1949	1032	945	878	797	751	706	68,4
пгт Северный	1954	8992	8833	8732	8636	8535	8481	94,3
Сельское население		592	544	505	497	472	472	79,7
ГО «Инта»		34901	33540	32340	31344	30512	29732	85,2
г. Инта	1954	32925	31625	30502	29580	28797	26983	82,0
ГО «Усинск»		47074	46682	46096	45754	45221	44799	95,2
г. Усинск	1984	40713	40518	40021	39831	39431	39025	95,9
ГО «Ухта»		121995	121704	121253	120800	120515	119763	98,2
г. Ухта	1943	99901	99847	99513	99155	98894	98293	98,4
МР «Вуктыл»		14753	14248	13790	13261	12728	12348	83,7
г. Вуктыл	1984	12276	11917	11599	11198	10729	10430	85,0

Динамику численности населения определяют две компоненты: соотношение числа родившихся и умерших и разница в миграционном обмене населения[215]. Отметим, что первичной информации по естественному и миграционному движению на уровне муниципалитетов значительно меньше, чем по республике в целом. Это обстоятельство не позволяет провести демографический анализ по ГО «Воркута» в полном объеме, по всему кругу показателей.

[215] Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н., Матлах И.А. Продолжительность жизни и факторы убыли населения Республики Коми // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ, 2015. № 3. С. 134–150. URL:http://vestnik-ku.ru/index.php/arkhiv-nomerov/2015-god/vestnik-3 (дата обращения: 04.01.2017).

Пиковые значения рождаемости в Воркуте пришлись на 1980-е гг. В 1980 г. родилось 3437 ребенка, общий коэффициент рождаемости (ОКР) составил 17,5 ‰, что при уровне смертности в 5,3 ‰ обеспечило естественный прирост в 12,2 человека на 1000 человек населения (2406 человек, максимальное значение показателя в абсолютном выражении). В последующие годы абсолютное число родившихся плавно снижалось вплоть до 2010 г., когда родились 1101 детей, а ОКР составил 11,3 ‰. Происходившие изменения в динамике рождаемости и смертности привели к естественной убыли населения в 1994 г., составившей 397 человек. В Воркуте она наступила позже, чем по России (1992 г.) и Республике Коми (1993 г.) (табл. 35).

Таблица 35. Число родившихся, умерших и естественный прирост (убыль) населения ГО «Воркута» за 1970–2015 гг.

Год	Человек			На 1000 человек населения		
	Родившихся	Умерших	Естественный прирост, убыль (–)	Родившихся	Умерших	Естественный прирост, убыль (–)
1970	2996	654	2342	16,1	3,5	12,6
1980	3437	1031	2406	17,5	5,3	12,2
1990	2873	1072	1801	13,3	5,0	8,3
1991	2526	1079	1447	12,0	5,1	6,9
1992	2020	1353	667	9,9	6,6	3,3
1993	1827	1769	58	9,3	9,0	0,3
1994	1666	2063	–397	8,9	11,0	–2,1
1995	1559	1899	–340	8,9	10,8	–1,9
1996	1560	1602	–42	9,3	9,6	–0,3
1997	1457	1327	130	9,1	8,3	0,8
1998	1503	1179	324	9,7	7,6	2,1
1999	1274	1197	77	8,5	8,0	0,5
2000	1278	1346	–68	8,9	9,3	–0,4
2001	1331	1327	4	9,5	9,5	0,0
2002	1396	1458	–62	10,3	10,7	–0,4
2003	1379	1563	–184	10,5	11,9	–1,4
2004	1394	1534	–140	11,1	12,2	–1,1
2005	1288	1529	–241	10,7	12,8	–2,1
2006	1210	1254	–44	10,6	11,0	–0,4
2007	1126	1064	62	10,3	9,8	0,5
2008	1117	979	138	10,6	9,3	1,3
2009	1183	1062	121	11,7	10,5	1,2
2010	1101	1035	66	11,3	10,6	0,7
2011	1098	905	193	11,8	9,7	2,1
2012	1190	909	281	13,3	10,1	3,2
2013	1168	861	307	13,5	10,0	3,5
2014	1140	835	305	13,6	10,0	3,6
2015	1080	780	300	13,1	9,5	3,6

Если в Республике Коми естественная убыль населения была постоянной в период с 1993 по 2010 г.[216] [47], то в Воркуте она носила эпизодический характер. Число умерших превышало число родившихся в 1994–1996, 2000, 2002–2006 гг. С 2007 г. в Воркуте рождалось детей больше, чем умирало населения (в Республике Коми с 2011 г.). Отметим еще одну особенность: снижение абсолютного числа родившихся в республике началось после 2013 г. при пике родившихся 12436 чел., а в Воркуте – с 2012 г. (1190 родившихся детей). Итог естественного и миграционного движений населения ГО «Воркута» представлен в табл. 36.

Таблица 36. Прирост (убыль) населения Республики Коми и ГО «Воркута» по компонентам изменения численности населения за 1991–2015 гг., чел.

Период	**Республика Коми**			**ГО «Воркута»**		
	общий прирост, убыль (–)	в т. ч.		общий прирост, убыль (–)	в т. ч.	
		естественный	механический		естественный	механический
1991–1995	–107235	–2297	–104938	–43837	1435	–45272
1996–2000	–89770	–11643	–78127	–28100	421	–28521
2001–2005	–79928	–19899	–60029	–25216	–623	–24593
2006–2010	–63737	–4464	–59273	–21627	343	–21970
2011–2015	–42384	7010	–49394	–13744	1386	–15130
1991–2015	–383054	–31293	–351761	–132524	2962	–135486

За 1991–2015 гг. общая убыль населения по Воркуте составила 132524 чел. или 34,6 % от общей убыли населения республики. Отличает демографическую динамику Воркуты от республиканской положительный естественный прирост (исключение – 2001–2005 гг.) в то время, как по республике во все периоды естественный и механический приросты были отрицательными. Ежегодная механическая убыль населения Воркуты снизилась в три раза с 9054 человек в 1991–1995 гг. до 3026 человек в 2011–2015 гг. Из этих данных можно сделать вывод, что миграционный потенциал города является практически исчерпанным.

Арктическая Воркута имеет отличительные особенности в изменении численности населения на фоне других городов республики в разрезе двух компонент (табл. 37).

[216] Фаузер В.В. Демографические проблемы северных регионов России: сокращение численности населения и снижение рождаемости // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ (электронный журнал). 2015. № 1. С. 129–144; Фаузер В.В. Демографический и трудовой потенциал развития Республики Коми. Сыктывкар, 2007. 40 с. (Научные доклады / Коми научный центр УрО РАН; вып. 492).

Таблица 37. Компоненты изменения численности населения городских округов Республики Коми за 1991–2015 гг., чел.

Городские округа	Численность населения на 01 янв. 1991 г.	Изменения за 1991–2015 гг. (+, -)				Численность населения на 01 янв. 2016 г.
		Общий прирост, убыль (–)	В том числе			
			Естественный прирост, убыль (–)	Миграционный прирост, убыль (–)	Из-за перемены категории населенных пунктов*	
Республика Коми						
все население	1239885	–383054	–31293	–351761		856831
городское население	942596	–275450	–6795	–241455	–27200	667146
сельское население	297289	–107604	–24498	–110306	27200	189685
городские округа						
Сыктывкар	240157	19249	973	18276		259406
Воркута	213966	–132524	2962	–135486		81442
Инта	69726	–39994	–1526	–38468		29732
Усинск	71439	–26640	5595	–32235		44799
Ухта	143802	–24039	–4897	–19142		119763

*Изменения в численности населения, произошедшие в результате преобразования сельских населенных пунктов в городские (или городских – в сельские) по решению органов власти

В отличие от приполярной Инты, где зафиксированы отрицательными и естественный, и механический приросты, Воркута имела положительный естественный прирост. Но при сравнении с Сыктывкаром, в Воркуте миграционный отток населения был колоссальным. Из всех представленных городских округов в табл. 38 только Сыктывкар, столица республики, прирастил население. Заполярная Воркута потеряла 61,9 % от численности населения в 1991 г., значительные потери были и в Инте – 57,4 %.

Этнодемографические процессы и межнациональные отношения. Воркута, где население формировалось в период политических (сталинских) репрессий, изначально имела пестрый национальный состав. К сожалению, две послевоенные переписи населения 1959 и 1970 гг. не отразили национальный состав, существовавший там до ликвидации гулаговской системы. ГУЛАГ как система колонизации Севера, Сибири и Дальнего Востока изжил себя до начала 1960-х гг.[217] [41, 42]. Наиболее полную картину национального состава населения города Воркута дают переписи населения, начиная с 1979 г. (табл. 38).

[217]Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Государственное управление миграцией населения: от принуждения к поощрению // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ. 2015. № 3. С. 151–168. URL: http://vestnik-ku.ru/index.php/arkhiv-nomerov/2015-god/vestnik-3 (дата обращения: 04.01.2017).

Таблица 38. Население наиболее многочисленных национальностей ГО «Воркута» по данным переписей населения 1979–2010 гг.*

Национальность	1979 г.	1989 г.	2002 г.	2010 г.	1979 г.	1989 г.	2002 г.**	2010 г.**
	человек				%			
Все население	199360	218467	134172	95854	100,0	100,0	100,0	100,0
Русские	138746	149781	96069	63739	69,6	68,6	72,5	77,7
Украинцы	27537	29468	14425	6523	13,8	13,5	10,9	7,9
Татары	6547	9318	4795	2382	3,3	4,3	3,6	2,9
Коми	5152	4901	2518	1401	2,6	2,2	1,9	1,7
Белорусы	6887	6378	2851	1259	3,5	2,9	2,2	1,5
Чуваши	2041	3000	1804	934	1,0	1,4	1,4	1,1
Немцы	2886	2536	1466	645	1,4	1,2	1,1	0,8

*ранжировано по переписи населения 2010 г.;
**от указавших национальную принадлежность.

Из табл. 38 видно, что в период с 1979 по 2010 г. произошло абсолютное уменьшение как всего населения г. Воркута, так и представителей всех национальностей. Численность белорусов уменьшилась в 5,5 раз, немцев – в 4,5 раза, украинцев – в 4,2 раза, коми – в 3,7, татар – в 2,7, чувашей – в 2,7, русских – в 2,2 против 2,1 раза в целом по муниципалитету. Это абсолютные данные.

Относительные цифры показывают представительство каждой национальности в структуре всего населения. В этнической структуре населения г. Воркута увеличилась доля русских – с 69,6 до 77,7 % и чувашей – с 1,0 до 1,1 % (в 1989 г. и 2002 г. их доля составляла 1,4 %). Доля представителей других национальностей уменьшилась: украинцев – с 13,8 до 7,9 %, татар – с 3,3 до 2,9 %, коми – с 2,6 до 1,7 % (в 1959 г. доля коми составляла 3,0 %, в 1970 г. – 2,9 %), белорусов – с 3,5 до 1,5 %, немцев – с 1,4 до 0,8 %.

Переписи населения дали интересную информацию не только по наиболее многочисленным национальностям, но и по представителям бывших союзных республик, активно принимавших участие в освоении Российского Севера и Республики Коми, в частности (табл. 39).

Таблица 39. Численность отдельных национальностей, представителей бывших союзных республик ГО «Воркута» по данным переписей населения 2002 г. и 2010 г.

Национальность	Численность, человек		Изменение численности населения 2010 г. к 2002 г.	
	2002 г.	2010 г.	Человек	%
Восточная Европа	**17908**	**8082**	**-9826**	**45,1**
Украинцы	14425	6523	-7902	45,2
Белорусы	2851	1259	-1592	44,2
Молдаване	632	300	-332	47,5

Окончание табл. 39

Национальность	Численность, человек		Изменение численности населения 2010 г. к 2002 г.	
	2002 г.	2010 г.	Человек	%
Закавказье	**1740**	**1021**	**-719**	**58,7**
Азербайджанцы	1329	815	-514	61,3
Армяне	218	122	-96	56,0
Грузины	193	84	-109	43,5
Средняя Азия	**1037**	**889**	**-148**	**85,7**
Киргизы	693	646	-47	93,2
Узбеки	180	167	-13	92,8
Казахи	104	53	-51	51,0
Таджики	43	19	-24	44,2
Туркмены	17	4	-13	23,5
Прибалтика	**549**	**250**	**-299**	**45,5**
Литовцы	368	171	-197	46,5
Латыши	141	55	-86	39,0
Эстонцы	40	24	-16	60,0

В период с 2002 по 2010 г. меньшие абсолютные потери имели представители Средней Азии – 85,7 %, представители Закавказья – 58,7 %, Прибалтики – 45,5 % и Восточной Европы – 45,1 %. В разрезе отдельных национальностей больше всего сохранили свою численность киргизы – 93,2 %, узбеки – 92,8 %, азербайджанцы – 61,3 % и эстонцы – 60,0 %.

Многообразие этносов на отдельной территории имеет как плюсы, так и своеобразные минусы. С целью исключить негативные моменты в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года ставится задача по обеспечению межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) отношений, для чего предлагается создать государственную и муниципальную систему мониторинга состояния межэтнических отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций[218].

Проведенный в 2015 г. ГБУ РК «Центр «Наследие» имени Питирима Сорокина» по заданию Министерства национальной политики Республики Коми мониторинг показал, что в целом по Республике отмечаются благоприятные межэтнические отношения: 57,4 % респондентов отметили, что отношения между местным населением и приезжими стабильны. Довольно стабильная ситуация и в Воркуте – 54,1 %. Однако в разрезе городов картина не такая

[218] О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666. URL: http://base.garant.ru/70284810/ (дата обращения 04.01.2017).

радужная. В Усинске 61,5 % респондентов пояснили, что в отношениях между местным населением и приезжими имеется напряженность, в Воркуте таких респондентов оказалось намного меньше – 32,4 % (табл. 40).

Таблица 40. Распределение ответов на вопрос: «Как складываются, на Ваш взгляд, отношения между местным населением и приезжими в последние год – два?», %

Муниципальные образования	Отношения стабильные и беспроблемные	Имеется напряженность	Затруднились ответить
Республика Коми	57,4	28,4	14,2
городские округа			
Сыктывкар	54,4	31,9	13,7
Воркута	**54,1**	**32,4**	**13,5**
Инта	38,0	44,0	18,0
Усинск	21,4	61,5	17,1
Ухта	55,4	22,0	22,6

Прогноз численности населения г. Воркуты до 2030 г.

Какие перспективы у Воркуты в демографическом плане? Прогноз численности населения, выполненный в лаборатории демографии и социального управления отдела социально-экономических проблем ИСЭ и ЭПС Коми НЦ УрО РАН, не утешителен [48, с. 153]. Численность населения ГО «Воркута» к 2030 г. уменьшится на 27,8 тыс. человек и составит 65,9 % к численности населения 2016 г. Существенно уменьшится численность населения и других северных городов: Вуктыла (61,2 %) и Инты (62,6 %). Более стабильной будет демографическая динамика в Усинске (83,5 %) и Ухте (89,1 % в 2030 г. к 2016 г.) (табл. 41).

Таблица 41. Прогноз численности населения отдельных муниципальных образований Республики Коми до 2030 г., чел.

Муниципальные образования	Численность населения на 1 января 2016 г.	Прогноз численности населения		
		2020 г.	2025 г.	2030 г.
Республика Коми	856831	808280	762987	719002
ГО «Сыктывкар»	259406	261633	262675	261272
ГО «Воркута»	**81442**	**72876**	**62279**	**53621**
ГО «Инта»	29732	25479	21784	18610
ГО «Усинск»	44799	42437	39840	37391
ГО «Ухта»	119763	115422	111478	106707
МР «Вуктыл»	12348	10662	8978	7557

Расположенная за Полярным кругом Воркута имеет лишь железнодорожное и авиасообщения с «материком» и не располагает речным и автомобиль-

ным транспортом, что с точки зрения классической теории миграции населения снижает интенсивность миграционного обмена с другими регионами России. Монопрофильность экономики, суровый климат делают Воркуту малопривлекательной для проживания как молодежи, так и лиц старших возрастов. Особенно напряженной ситуация стала после 1990-х гг., когда в городе были закрыты практически все непрофильные предприятия, предприятия с государственной дотацией. Это отразилось на занятости / безработице, особенно женской, массовом оттоке населения.

Отнесение ГО «Воркута» к сухопутным территориям российской Арктики (2014 г.) даст новый толчок к его развитию и разрешению ряда социально-экономических проблем, включая вопросы инфраструктуры, регулирования рынка труда и занятости, управления численностью и миграцией населения. Изменится система расселения и роль города в пространственной организации территории [49, с. 48–49]. ГО «Воркута» должен стать ядром развития территории и вахты [50, с. 302–307]. Существенное повышение уровня и качества жизни населения является одним из необходимых результатов принимаемых мер и федеральной поддержки, что должно стать отправной точкой позитивного развития в истории Воркуты и Республики Коми в целом.

Подводя итоги в целом по главе, следует отметить, что демографическая специфика Арктики объясняется рядом факторов: особенностями освоения и заселения арктических регионов страны, что обусловило низкую плотность малочисленного населения и его неравномерное размещение на огромной территории; высокой ролью миграции в формировании населения, которая в определенные периоды времени являлась определяющей, по сравнению с естественным приростом населения. Немаловажны также структурные особенности и этническое своеобразие населения, которое сформировалось под влиянием миграции и высокой рождаемости при сохранении традиционной модели демографического поведения коренных малочисленных народов, населяющих эти территории.

В последние десятилетия для Арктического региона России характерно резкое сокращение численности населения за счет миграционной и естественной убыли. Высокий уровень смертности населения, особенно мужчин трудоспособного возраста, вместе с низкими показателями рождаемости стали причиной естественной убыли населения Архангельской, Мурманской областей. В Ямало-Ненецком АО, Республике Саха (Якутия), Ненецком АО, Чукотском АО регистрируется стабильный естественный прирост в результате сохранения высокого уровня рождаемости населения, особенно среди якутов и коренных малочисленных народов Арктики.

Литература

1. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения. Вопросы теории. М. 2003. URL: http://rybakovsky.ru/migracia2.html (дата обращения 04.08.2016).
2. Денисенко М.Б., Миграциология / М.Б. Денисенко, В.А. Ионцев, Б.С. Хорев. М.: Изд-во МГУ, 1989. С. 5.
3. Ионцев В.А. Международная миграция населения: теория и история изучения. М.: Диалог-МГУ, 1999. 370 с.
4. Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Государственное управление миграцией населения: от принуждения к поощрению // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2015. № 3.
5. Полкова Т.В. Демографический потенциал как составляющая качества жизни // Экономика региона. 2014. № 3.
6. Бобков В.Н. Теоретические и методологические вопросы определения качества и уровня жизни населения и их оценивание в Дальневосточном федеральном округе России // Уровень жизни населения регионов России. 2013. № 1.
7. Медков В.М. Качество населения: сущность, содержание, критерии // Народонаселение. Современное состояние научного знания. М.: Изд-во МГУ, 1991.
8. Римашевская Н.М. Проблемы развития человеческого потенциала // Народонаселение. 2007. № 1.
9. Саградов А.А. Теория и методы изучения качества населения. М.: Гуманитарный фонд, 1995. 240 с.
10. Ревич Б.А., Харькова Т.Л., Кваша Е.А. и др. Социально-демографические ограничения устойчивого развития Мурманской области // Проблемы прогнозирования. 2014. № 2 (143).
11. Капелюшников Р.И., Лукьянова А.Л. Трансформация человеческого капитала в Российском обществе. М., 2009. 189 с.
12. Опыт переходных экономик и экономическая теория / под ред. В.В. Радаева, Р.П. Колосовой, В.М. Моисеенко, К.В. Папенова. М.: Экономический факультет МГУ: ТЕИС, 1999. 230 с.
13. Алаев Э.Б. Социально-экономическая география: Понятийно-терминологический словарь. М.: Мысль, 1983. 350 с.
14. Сигов И.И., Слуцкий Е.Г. Социальное государство: сущность, критерии и приоритеты развития. 2-е изд., доп. / под ред. Проф. И.И. Сигова. СПб.: ИРЭ РАН, 2007. 152 с.
15. Ионцева С.В. Экономико-экологические и демографические процессы в развитии России: моногр. Омск: ИП Погорелова Е.В., 2009. 154 с.
16. Показатели устойчивого развития: структура и методология. Пер. с англ. Тюмень: Изд-во ИПОС СО РАН, 2000. 359 с.
17. Демографический ежегодник Республики Саха (Якутия). 2012. Якутск, 2012. 198 с.
18. Национальный состав и владение языками, гражданство Республики Саха (Якутия). Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. Якутск, 2013. 311 с.
19. Игнатьева В.Б. Этнографические группы // Якуты (Саха) / отв. ред. Н.А. Алексеев, Е.Н. Романова, З.П. Соколова. М.: Наука, 2012 г. 599 с.
20. Сукнёва С.А. Современные тенденции и перспективы демографического развития г. Якутска // Научно-практическая конференция «Научные основы Стратегии

социально-экономического развития городского округа «город Якутск» на период до 2030 года. 19–20 декабря 2012 г., г. Якутск. Якутск: КнигоГрад, 2013.

21. Сукнёва С.А. Демографический потенциал воспроизводства населения северного региона. Новосибирск: Наука, 2010. 168 с.

22. О положении семьи в Республике Саха (Якутия). Доклад А.Е. Сергучева, С.А. Сукневой, А.С. Барашковой, Т.С. Мостаховой. Якутск, 2008. 152 с.

23. Барашкова А.С., Сукнёва С.А. Проблемы малодетности в Республике Саха (Якутия) (по материалам анкетирования однодетных семей) // Экономическая жизнь Дальнего Востока. 1996. № 1 (6-7). С. 27–34.

24. Республика Саха (Якутия) – 2050. Форсайт-исследование / под ред. Е.И. Михайловой, В.С. Ефимова. Якутск: Издательский дом Северо-Восточного федерального университета, 2014. 184 с.

25. Барашкова А.С. Северная семья: демографический и социально-экономический аспекты. Новосибирск: Наука, 2009. 159 с.

26. Будущее Республики Саха (Якутия): в 5 книгах. Кн. 2. Процессы демографического воспроизводства и задачи социально-демографической политики / С.А. Сукнёва и др.; науч. ред. Е.И. Михайлова, В.С. Ефимов, С.А. Сукнёва. Якутск: Издательский дом Северо-Восточного федерального университета, 2015. 220 с.

27. О положении семьи в Республике Саха (Якутия). Доклад Барашковой А.С., Винокуровой Т.З., Мостаховой Т.С., Сукнёвой С.А. / Комитет по делам семьи и детства при Президенте РС(Я). Якутск: Офсет, 2007. 105 с.

28. Урланис Б.Ц. Народонаселение: исследования, публицистика. М.: Статистика, 1976. 359 с.

29. Демографический энциклопедический словарь. М.: 1985. С. 117.

30. Лаженцев В.Н. Север и Арктика в пространственном развитии России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2011. № 2-3.

31. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2009: стат. сб. М., 2009. 375 с.

32. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2011: стат. сб. М., 2012. 397 с.

33. Регионы России. Основные социально-экономические показатели городов. 2013: стат. сб. М., 2014. 433 с.

34. Тарасенков Г.Н. Туруханский край. Экономический обзор с историческим очерком. Красноярск: Издание Туруханского РИКа, 1930. 477 с.

35. Логинов В.Г., Балашенко В.В. Срединный Арктический регион: ресурсы, социум, экология и экономика. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2014. 291 с.

36. Численность населения РСФСР по данным Всесоюзной переписи населения 1989 года. М.: Республиканский информационно-издательский центр, 1990. С. 323–324.

37. Ямало-Ненецкий автономный округ 1990–2012: ежегодный статистический сборник в двух томах. Т. 1. Салехард, 2012.

38. Национальный состав населения Тюменской области. Итоги Всесоюзной переписи населения 1989 г. Тюмень: Тюменское областное управление статистики, 1990. С. 171–173.

39. Задорожный В.Н., Залевский В.А., Фаузер В.В. Республика Коми: социально-экономическое развитие / отв. ред. д.э.н., проф. В.В. Фаузер. М.: Экон-Информ, 2011. 150 с.

40. Республика Коми: Энциклопедия. Т. 1. Сыктывкар: Коми книжное издательство, 1997. 472 с.

41. Лыткина Т.С., Фаузер В.В. Государственное управление принудительной миграцией как способ освоения Севера России в 1930–1950-е гг. // Журнал социологии и социальной антропологии. 2016. Том XIX. № 1 (84). С. 90–109.

42. Фаузер В.В., Лыткина Т.С. Принудительные миграции советского периода: хронология и масштабы // Демографические процессы на постсоветском пространстве: сб. мат. VI Уральского демогр. форума с междунар. уч. Том I. Екатеринбург: Институт экономики УрО РАН, 2015. С. 124–131.

43. Кротов П.П., Буравой М., Лыткина Т.С. Жилищная стратификация города: рыночная эволюция советской модели. Сыктывкар, 2003. 99 с.

44. Топливный сектор Республики Коми: направления и методы регулирования развития / отв. ред. В.Н. Лаженцев. Сыктывкар, 2002. 416 с.

45. Жеребцов И.Л., Фаузер В.В., Рожкин Е.Н., Вишнякова Д.В. Сельское население Коми в середине XIX–XX веке: расселение, состав, численность. Сыктывкар, 2005. 220 с.

46. Фаузер В.В., Парначев А.А. Сельское население северного региона: проблемы воспроизводства и занятости. Сыктывкар: Коми книжное издательство, 1998. 176 с.

47. Фаузер В.В. Демографический и трудовой потенциал развития Республики Коми. Сыктывкар, 2007. 40 с.

48. Смирнов А.В. Прогнозирование демографических и образовательных процессов на территориях разных уровней // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник НИЦ КПУВИ СыктГУ. 2016. № 1.

49. Фаузер В.В., Лыткина Т.С., Фаузер Г.Н. Особенности расселения населения в Арктической зоне России // Арктика: экология и экономика. 2016. № 2.

50. Фаузер В.В., Лыткина Т.С. Вахтовый метод и демографический потенциал Российского Севера // Управленческие аспекты развития Северных территорий России: материалы Всерос. науч. конф. в 4 ч. (20–23 октября 2015 г., Сыктывкар). Сыктывкар: ГОУ ВО КРАГСиУ, 2015. Ч. 2.

Раздел III Этнонациональная политика в Арктической зоне Российской Федерации

Глава 6. ПОЛИТИКА И ПРАКТИКА АРКТИЧЕСКИХ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В политической практике Арктического региона этнический компонент обусловлен совокупностью внешних и внутренних факторов, общемировых, общероссийских, региональных и локальных трендов. В частности, как отмечалось ранее, этнокультурный ландшафт арктического региона многообразен и представлен практически всеми народами страны, выходцами из Ближнего зарубежья (республик бывшего СССР), стран Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и особенно из ее северной части.

Здесь значительно представительство автохтонных этнических групп, о чем свидетельствует конституционно-правовой статус территориальных образований. 5 из 8 арктических субъектов созданы с учетом национального компонента: Республики Коми и Саха (Якутия), Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Чукотский автономные округа. Арктика – территория исконного обитания народов коми и якутов, семнадцати из 47 коренных малочисленных народов России.

К факторам внешней среды следует отнести актуализацию проблемы обеспечения прав и гарантий коренных народов планеты мировым сообществом. В частности, Конвенцией Международной организации труда № 169 от 27 июня 1989 года «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» было положено начало отказу от политики ассимиляции этих народов в культуры титульных наций; за ними признавались основные права и свободы человека, в том числе на самостоятельный выбор приоритетов экономического и культурного развития[219].

В контексте общемировых трендов, предотвращения глобальной экологической катастрофы, разрушения традиционной среды обитания в процессе промышленного освоения Арктики тематика коренных народов, обеспечения

[219]О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах. Конвенция Международной организации труда № 169 от 27 июня 1989 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/iol169.shtml (дата обращения: 25.08.2016).

их прав и свобод стала приоритетной и в деятельности ряда региональных организаций: Арктического совета, Совета Баренцева Евро-Арктического региона.

На первый взгляд, толерантная среда и благополучная этнополитическая ситуация в регионе, о чем свидетельствуют официальные отчеты, таит в себе потенциал роста межэтнической напряженности, которая имеет под собой объективные и субъективные основания. Среди них − возможный рост напряженности в отношениях между коренными малочисленными народами и другими этническими и социальными группами, которые на фоне льгот и преференций этническим меньшинствам, оказываются ущемленными в правах. Активное муссирование «поморской темы» в 1990-х годах, попытки добиться статуса коренных малочисленных народов – явное тому свидетельство. Как отмечает Ю.Ф. Лукин, поморы – северный субэтнос русского народа, проживающий в устьях рек, впадающих в Белое море, либо непосредственно на морском берегу. Важнейшая сфера их жизнеобеспечения – морской и рыбный промысел [1, с. 64]. Справедливо утверждение Ю.П. Шабаева, что недальновидная федеральная политика, а именно, введенный запрет на занятия морским промыслом для поморов, резкое ограничение квот на вылов рыбы (в отличие от этнических групп, получивших статус «коренных малочисленных народов»), усугубляет их экономическое положение и обостряет межэтническую напряженность [2, с. 43−44].

В Арктическом регионе, где наблюдается высокий миграционный обмен населения, обусловленный в том числе широким распространением вахтового метода работы, имеется опасность раскола по линии коренного и пришлого населения[220]. Последние в условиях дефицита рабочих мест в регионе занимают потенциальные места трудоустройства и, как правило, имеют более высокий уровень заработной платы.

Процессы этнического самоопределения и самоорганизации нередко искусственно культивируют сами органы региональной власти в целях получения дополнительного федерального субсидирования, лидеры национальных общественных движений – в популистских и личных интересах.

Этническую ситуацию в регионе нередко подогревают «родственные» народы из-за рубежа, которые призывают коренные народы Арктики решительнее бороться за свои права, предлагая в этом свою помощь. Так, на первом съезде саамов Мурманской области, который состоялся 15 декабря 2008 года, саамы Норвегии, Швеции и Финляндии предлагали объединёнными усилиями активно продвигать идеи совершенствования законодательства по защите их интересов[221]. Идеи консолидации и укрепления единства инуитов Гренландии, Канады, Аляски и Чукотки продвигаются и Циркум-

[220] По официальным данным в Арктической зоне РФ вахтовым методом трудится 14 % списочного состава работников организаций, в Ямало-Ненецком округе их численность достигает 46 %, в Ненецком АО – 25 %, в Республике Саха (Якутия) – 20 %. Кадровое обеспечение для развития Арктической зоны России. URL: http://arctic.labourmarket.ru/interview/results (дата обращения: 19.07.2016).

[221] Аргументы и факты. 16.12.2008.

полярным Советом инуитов[222]. На первый взгляд безобидные и естественные процессы расширения международного сотрудничества народов в условиях слабой межрегиональной координации действий и консолидации усилий арктических субъектов по совместному регулированию межнациональных отношений, культивирование идей межэтнических различий в стране таят угрозу дезинтеграционных процессов в регионе и в целом в стране.

Как и во всем государстве, национальная политика арктических субъектов эволюционировала во времени. В 1990-х – начале 2000-х гг. определялся предмет ведения и полномочия регионов, оформлялись права и свободы человека и гражданина, формировалось видение по вопросам этнокультурного развития народов, населяющих территории субъекта. Обозначенные аспекты нашли отражение в основных законах (уставах и конституциях) северных циркумполярных субъектов страны и свидетельствуют о стремлении поддержать культурное многообразие территорий в рамках целостности страны.

Несколько диссонирует в этом плане Основной закон Республики Саха (Якутия), где указывается, что часть принадлежащих ей прав она добровольно и на основе Федеративного и иных договоров передает на определенный срок в ведение органов государственной власти Российской Федерации, сохраняя за собой право на самоопределение при свободном волеизъявлении народа. Республика сохраняет за собой право на постановку вопроса о приостановлении действия или об отмене федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации в случае, если они нарушают Федеративный или иной договор, либо приняты в нарушение полномочий и предметов ведения Республики Саха (Якутия). В русле явно доминирующих в стране примордиалистских трактовок нации как этноса, достигшей высшей стадии развития, подобные формулировки позволяют этнополитическим лидерам республики заявить о своем праве выхода из состава Российской Федерации.

Сохраняя за собой право на отделение от РФ, республика одновременно планирует строго пресекать любые попытки покушения на собственную территориальную целостность. Статьей 4.2. Основного закона призывы к насилию и насильственному ниспровержению конституционного строя, к нарушению территориальной целостности Республики Саха (Якутия) преследуются по закону[223]. В данном контексте вполне применима к анализу этнополитической ситуации в стране мысль, высказанная Л.А. Мусаеляном о том, что политическая и экономическая элита национальных республик СССР к концу перестройки активно эксплуатировала марксистский принцип права наций на политическое самоопределение, но после развала страны «категорически отказала в этом праве другим народам, которые некогда волевым решением властей оказались в составе республик» [3, с. 36].

---

[222] Циркумполярный Совет инуитов. URL: http://www.arctic-council.org/index.php/ru/about-us/permanent-participants/icc (дата обращения: 26.08.2016).

[223] Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Утвержден Законом РС(Я) от 17.10.2002 54-З № 445-II с дополнениями и изменениями. URL: http://iltumen.ru/content/konstitutsiya-osnovnoi-zakon-respubliki-sakha-yakutiya (дата обращения: 25.08.2016).

Отличительные особенности имеются и в постановке вопроса об этнокультурном развитии народов, проживающих в республике Саха (Якутия). К примеру, в Республике Коми территории с аналогичным статусом, конституцией гарантируется содействие сохранению и развитию национальных и этнических обычаев и традиций всех народов, проживающих в регионе[224], а Основной закон Республики Саха (Якути) гарантирует лишь «сохранение и возрождение коренных народов, а также русских и других старожилов»[225]. В данном контексте, видимо, мигрантам отказано в праве на сохранение собственной культуры, а русскому населению, проживающему в регионе на протяжении многих веков, отказано в праве именоваться коренными народами, что противоречит общероссийской трактовке данного понятия. Напомним, что согласно Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года коренными народами признается преобладающее большинство народов, веками проживавшее на территории страны и сыгравшее историческую роль в формировании российской государственности[226]. Очевиден алармистский подход в этнополитике региона. Основным законом каждому предписано уважать самобытную культуру, обычаи, традиционный образ жизни народа Республики Саха (Якутия), содействовать их возрождению, сохранению и развитию. Республика гарантирует защиту от любой формы насильственной ассимиляции и этноцида, а также от посягательства на этническую самобытность. За пренебрежение к национальному достоинству и его оскорбление предусмотрены соответствующие меры наказания.

В связи с тем, что Арктика – территория преимущественного проживания коренных малочисленных народов (их удельный вес среди населения арктических субъектов превышает 4 %, а в ряде территорий достигает 10–25 %), в уставных документах особое внимание уделено защите их прав и интересов[227]. В Уставе Архангельской области, преимущественно русскоговорящем субъекте, делается заявка на получение статуса коренного малочисленного народа для поморов. В частности, отмечается, что на территории области «поддерживаются и поощряются традиции русского поморского Севера»[228].

---

[224] Конституция Республики Коми. От 17 февраля 1994 года с дополнениями и изменениями. URL: http://docs.cntd.ru/document/951600634 (дата обращения: 25.08.2016).

[225] Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия). Утвержден Законом РС(Я) от 17.10.2002 54-З № 445-II с дополнениями и изменениями. URL: http://iltumen.ru/content/konstitutsiya-osnovnoi-zakon-respubliki-sakha-yakutiya (дата обращения: 25.08.2016).

[226] Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом президента РФ от 15.06. 1996 № 909. URL: http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/up/909/2051/ (дата обращения: 03.08.2016).

[227] Соколова Ф.Х. Коренные малочисленные народы Арктики: концепт, современное состояние культуры. // Арктика и Север. 2013. № 12. С. 58. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?SECTION_ID=2575 (дата обращения: 05.01.2017).

[228] Устав Архангельской области (в ред. решения Архангельского обл. Собрания депутатов от 20.03.2001 № 104, с дополнениями и изменениями. Принят областным собранием депутатов 23 мая 1995 года № 36. http://www.dvinaland.ru/-erf95d3u (дата обращения: 26.08.2016).

В 1990 – начале 2000-х гг. концептуальное видение национальной политики документально оформилось лишь в 50 % арктических субъектов России: Архангельской области, Красноярском крае, Республиках Коми и Саха (Якутия). Архангельская область приняла Концепцию национальной политики лишь в 2007 году, которая фактически дублировала основные положения федерального документа[229]. Концепция региональной национальной политики Красноярского края была принята Законодательным собранием субъекта 21 января 1999 года[230]. Основные положения документа в целом соответствуют положениям Концепции государственной национальной политики Российской Федерации 1996 года. Однако ее отличительные особенности − акцент на необходимости сохранения «территориальной целостности и многовекового полиэтнического единства России и края» и актуализация проблемы возрождения и сохранения культуры русского этноса в связи «с последовательно проводившейся в государстве подменой русской культуры наднациональной «общечеловеческой» культурой, отсутствием комплексных программ ее развития»[231].

В свою очередь арктические субъекты с республиканским статусом свои приоритеты в области национальной политики обозначили раньше федерального центра. Республика Коми утвердила свою концепцию национальной политики на два месяца раньше Москвы[232], а Республика Саха (Якутия) еще в 1995 году[233].

Оба документа идентичны по части признания необходимости достижения гражданского мира и межнационального согласия на территории республик. В них значимыми признаны права личности на свободное этническое самоопределение и удовлетворение интересов и запросов, связанных с национальной принадлежностью.

Однако в Концепции национальной политики Республики Саха (Якутия) 1995 года, т. е. до введения понятия «российская нация» для обозначения многонационального народа РФ (Стратегии национальной политики РФ 2012 года), появился термин «якутяне», которым региональные лидеры именовали полиэтничную общность республики, актуализируя тем самым проблему гражданской консолидации народов республики и формирования региональной идентичности. Признание суверенитета и территориальной целостности

---

[229] Об утверждении Концепции государственной национальной политики в Архангельской области. Постановление Правительства Архангельской области от 9 апреля 2007 года № 67-па. URL: http://docs.cntd.ru/document/462608824 (дата обращения: 26.08.2016).

[230] О Концепции региональной национальной политики Красноярского края. Постановление Законодательного собрания Красноярского края от 21 января 1999 года № 5-263П. URL: http://docs.cntd.ru/document/985501757 (дата обращения: 26.08.2016).

[231] Там же (дата обращения: 26.08.2016).

[232] О Концепции государственной национальной политики Республики Коми. Указ Главы республики Коми от 24 апреля 1996 года № 118. URL: http://docs.cntd.ru/document/473200813 (дата обращения: 26.08.2016).

[233] Концепция государственной национальной политики Республики Саха (Якутия). Одобрена Постановлением Правительства РС(Я) от 13.10.1995. № 446. URL: http://www.dfoportal.info/area05x/partiehu/article-xyzdbm5.htm (дата обращения: 26.08.2016).

Республики Саха (Якутия), уважение истории, традиций, культуры, языка и национального достоинства народов Республики Саха (Якутия) обозначены в числе основополагающих принципов национальной политики.

В целом, в период 1990-х – начала 2000-х гг. в арктических субъектах этнополитика еще не приобрела концептуальной стройности. Редким исключением являлась Республика Саха (Якутия), которая первой в стране разработала и утвердила методологически выверенную стратегию национальной политики. Регулирование межнациональных отношений осуществлялось в контексте отклика на инициативы центра и возникающие проблемы. Шел процесс институционального и нормативно-правового оформления национальной политики, были созданы условия для этнической самоорганизации и этнокультурного развития народов, проживающих на территориях.

Особое внимание уделялось проблемам сохранения и возрождения культуры коренных малочисленных народов. На фоне оформления особых прав и привилегий последних этнополитические лидеры нередко инициировали процессы этнической самоорганизации среди отдельных групп населения. Так, впервые во Всероссийской переписи 2002 года появилась этническая группа поморов. Саамы Кольского полуострова, численность которых на протяжении всего XX века не превышала 2 тыс. чел., выступали за создание собственного представительного органа по образу и подобию саамских парламентов стран Северной Европы. Ускорившиеся процессы этнической самоидентификации наряду с положительной демографической динамикой вызвали рост численности коренных малочисленных народов Арктики более чем на 30 % за период 1989–2010 гг.[234].

Справедливо утверждение Ю.П. Шабаева, Е.В. Рожкина и А.П. Садохина, что стратегические контексты национальной политики регионов РФ можно свести к трем основным подходам: алармистскому (констатация угрозы сохранению культурной отличительности групп и разработка комплекса мер, призванных обеспечить сохранение культурных границ между группами с помощью различного рода мер), лоялистскому (демонстрация лояльности власти и общества к культурному многообразию России и публичные формы пропаганды этого многообразия) и интеграционистскому, который опирается не на идею отличий, а идею общности, и потому в его основе должны лежать механизмы, способствующие укреплению общероссийской идентичности и гражданской солидарности россиян [2, с. 29].

Анализ региональных практик арктических субъектов в 1990-е – начале 2000-х гг. свидетельствует о явном доминировании первых двух подходов, что было обусловлено рядом факторов. Во-первых, этнокультурное разнообразие в ущерб идеям консолидации российского общества поддерживал и иниции-

[234] Подсчитано автором по: Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по регионам России. Демоскоп 15–31 декабря 2014 года № 623–624. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_89.php?reg=1 (дата обращения: 03.01.2015); Всероссийская перепись населения 2010 года. Население по национальности и владению русским языком по субъектам РФ. Том. 04-04. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 30.11.2014).

ровал сам Центр. Во-вторых, этническая карта раскручивалась региональными лидерами в богатых природными ресурсами национальных образованиях и в местах концентрации коренных малочисленных народов в целях получения дополнительных государственных субсидий. Необходимость укрепления единства народов и гражданской солидарности была популярна лишь на уровне конкретных национально-территориальных образований, что было связано с попытками предотвращения их распада. Как отмечалось ранее, идея консолидации общества в рамках субъекта и формирования единой общности (якутяне) стояла в числе приоритетных в республике Саха (Якутия).

В свою очередь на современном этапе очевидна декларация этнополитики, направленной на укрепление гражданского мира, единства и духовной общности народов России при одновременной поддержке этнокультурного многообразия. Это нашло отражение в утвержденных в последние годы стратегиях национальной политики регионов, планах по их реализации и реализуемых региональных программах[235].

Практически во всех арктических субъектах реализуются государственные и региональные программы по укреплению единства российской нации и гармонизации межэтнических отношений, по поддержке этнокультурного развития народов, проживающих в регионе.

В Архангельской области, Красноярском крае, Ненецком и Ямало-Ненецком АО в рамках ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» реализуются одноимен-

[235] Об утверждении региональной стратегии государственной национальной политики в Архангельской области на период до 2025 года. Постановление Правительства Архангельской области от 27 мая 2014 года № 222-пп с изменениями на 18.11.2014 г. URL: http://docs.cntd.ru/document/462608824 (дата обращения: 26.08.2016); О концепции государственной национальной политики Республики Саха (Якутия). Указ Президента Республики от 29.05. 2013. № 2084. URL: http://docs.cntd.ru/document/473503180 (дата обращения: 26.08.2016); Об утверждении Стратегии национальной политики в Республике Коми на период до 2025 года. Распоряжение Правительства Республики Коми от 15.04.2015 г. № 133-р. URL: http://minnats.rkomi.ru/left/doc/normrk/ (дата обращения: 26.08.2016); О стратегии государственной национальной политики в Ненецком автономном округе на период до 2015 года. Постановление губернатора НАО от 10.02.2016. № 5-пг. URL: http://smi.adm-nao.ru/otnosheniya-v-nao/normativnye-pravovye-akty-v-sfere-nacionalnoj-politiki/ (дата обращения: 26.08.2016); Об утверждении Концепции государственной национальной политики Ямало-Ненецкого автономного округа. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 03.08.2012 года № 630-П. URL: http://xn--80aealotwbjpid2k.xn--80aze9d.xn--p1ai/power/iov/information_politics_dep/normative_legal_acts/#bc (дата обращения: 26.08.2016); Об утверждении плана мероприятий по реализации в Красноярском крае в 2016–2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 годах. Распоряжение Губернатора Красноярского края от 29 марта 2016 г. URL: http://www.zakon.krskstate.ru/0/doc/31285 (дата обращения: 17.08.2016); О плане мероприятий по реализации в 2016–2018 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Мурманской области. Постановление Правительства Мурманской области от 9 ноября 2015 г. № 498-ПП. URL: http://mvpmk.gov-murman.ru/documents/npa/npa/ (дата обращения: 17.08.2016).

ные региональные программы или подпрограммы[236]. Мурманская область выполняет подпрограмму «Укрепление этнокультурного многообразия, гражданского самосознания и патриотизма в Мурманской области» в рамках государственной программы «Государственное управление и гражданское общество»[237]. В республике Коми принята региональная программа «Республика Коми – территория межнационального мира и согласия (2014–2020 годы)»[238]. В Республике Саха (Якутия) в рамках государственной программы «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2017 годы» предусмотрены мероприятия по укреплению межэтнических и межрелигиозных отношений, а также поддержка коренных малочисленных народов Севера[239]. Одновременно в рамках государственной программы «Реализация семейной, демографической и молодежной политики в Республике Саха (Якутия) 2014–2017 годы» реализуется подпрограмма «Патриотическое воспитание молодежи», целью которой является гражданское образование и патриотическое воспитание молодежи, содействие формированию правовых, культурных и нравственных ценностей среди молодежи, укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской на-

---

[236] Об утверждении государственной программы Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 гг.)». Постановление Правительства Архангельской области от 08.10.2013. № 464-пп. URL: http://dvinaland.ru/-6a4uab4u (дата обращения: 31.08.2016); Об утверждении государственной программы Красноярского края «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Красноярского края». Постановление Правительства Красноярского края от 30.09.2014 № 442-п. URL: http://www.zakon.krskstate.ru/dat/bin/docs_attach/33388_442_p.pdf (дата обращения: 31.08.2016); «Об утверждении государственной программы Ненецкого Автономного округа «Реализация региональной политики Ненецкого автономного округа в сфере международных, межрегиональных и межнациональных отношений, развития гражданского общества и информации». Постановление администрации НАО от 30.12.2014 № 537-п. URL: http://www.consultant.ru/law/review/reg/rlaw/rlaw9132014-11-21.html (дата обращения: 31.08.2016); Об утверждении комплексной программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России в Ямало-Ненецком автономном округе на 2014–2020 годы. Постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 ноября 2014 г. № 929-П. URL: http://xn--80aealotwbjpid2k.xn--80aze9d.xn--p1ai/documents/postions/detail/72810/?sphrase_id=140289 (дата обращения: 31.08.2016).

[237] Об утверждении Государственной программы Мурманской области «Государственное управление и гражданское общество». Постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 555-ПП. URL: http://property.gov-murman.ru/upload/iblock/e4c/gosprogramma.pdf (дата обращения: 31.08.2016).

[238] Об утверждении региональной программы Республики Коми по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России «Республика Коми – территория межнационального мира и согласия (2014–2020 годы). Постановление Правительства Республики Коми от 19 декабря 2013 г. № 514. URL:http://minnats.rkomi.ru/content/20514.pdf (дата обращения: 31.08.2016).

[239] Государственная программа Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в республике Саха (Якутия» на 2012–2017 годы». В ред. Указов Президента РС(Я) от 14.03.2013 № 1931, от 12.11.2013 № 2301, Указов Главы РС(Я) от 29.08.2014 № 2845, от 30.03.2015 № 384. URL: http://old.sakha.gov.ru/node/17712 (дата обращения: 31.08.2016).

ции)[240]. В Чукотском АО на протяжении 2014–2015 годов реализовывалась государственная программа «Укрепление единства российской нации, этнокультурное развитие народов России и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций в Чукотском автономном округе», однако ее действие было приостановлено с января 2016 года[241]. В настоящее время комплекс мер, направленных на укрепление межнациональных отношений и создание единого культурного пространства осуществляется в рамках государственной программы «Развитие образования, культуры и молодежной политики Чукотского автономного округа в 2014–2018 годах»[242].

Комплекс заявленных в них мероприятий и индикаторы эффективности в целом соответствует общефедеральным установкам, однако для арктических регионов, как и федерального центра характерно увлечение демонстрацией этнокультурного многообразия территорий в ущерб формированию общероссийских ценностей и установок. Чрезвычайно дифференцированы регионы в плане финансового обеспечения реализуемых программ, что, с одной стороны, обусловлено их возможностями, с другой – выбранными приоритетами. Так, Республики Коми и Саха (Якутия) на реализацию программ, направленных на гармонизацию межнациональных отношений, выделяют ежегодно более 120 млн руб., Мурманская область – свыше 40 млн руб., тогда как Архангельская область – лишь около 1 млн руб.[243]. Соответственно, различными будут

---

[240] О государственной программе Республика Саха (Якутия) «Реализация семейной, демографической и молодежной политики в республике Саха (Якутия) на 2014–2017 гг. (в редакции Указов Главы Республики Саха (Якутия) от 06.10.2014 № 15, от 27.01.2015 № 300, от 20.07.2015 № 616, от 11.04.2016 № 1079). URL: http://docs.cntd.ru/document/424027933 (дата обращения: 31.08.2016).

[241] Об утверждении государственной программы «Укрепление единства российской нации, этнокультурное развитие народов России и государственная поддержка социально-ориентированных некоммерческих организаций в Чукотском автономном округе на 2014–2020 годы». Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 20.12.2013 № 516. URL: http://docs.cntd.ru/document/460216505 (дата обращения: 31.08.2016).

[242] Об утверждении Государственной программы «Развитие образования, культуры, спорта, туризма и молодежной политики Чукотского автономного округа на 2016–2020 годы». Постановление Правительства Чукотского автономного округа от 29.12.2015 № 658. URL: http://xn--80atapud1a.xn--p1ai/power/priority_areas/open-budget/government-programs/development-education-2016-2020.php (дата обращения: 31.08.2016).

[243] Отчет об исполнении государственной программы Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2017 годы». URL: https://www.sakha.gov.ru/files/front/download/id/1336498 (дата обращения: 01.10.2016); Об утверждении региональной программы Республики Коми по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России «Республика Коми – территория межнационального мира и согласия (2014–2020 гг.). Постановление Правительства Республики Коми от 19 декабря 2013 г. № 514. URL: http://minnats.rkomi.ru/content/4298/20514.pdf (дата обращения: 31.08.2016); Об утверждении Государственной программы Мурманской области «Государственное управление и гражданское общество». Постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 555-ПП. URL: http://property.gov-murman.ru/upload/iblock/e4c/gosprogramma.pdf (Дата обращения 31.08.2016); Об утверждении отчета о реализации в 2015 году государственной программы Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 гг.)». Распоряжение Правительства Архангельской области от 29 марта 2016 г. № 101-рп. URL: http://portal.dvinaland.ru/upload/iblock/ee3/101-rp.pdf (дата обращения: 08.09.2016).

и ожидаемые эффекты. Регионы с меньшими финансовыми возможностями ограничиваются, как правило, узким кругом мероприятий.

С другой стороны, объемы финансирования позволяют выявить предпочтения регионов в области национальных отношений. Так, Ненецкий АО на реализацию мероприятий, направленных на укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России в 2015 г., выделил 1 423,0 тыс. рублей; тогда как на программу «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» более 40 млн руб.[244]. В Республике Саха (Якутия) на реализацию программы гармонизации межнациональных отношений в 2015 году выделено более 120 млн руб., тогда как на меры, направленные на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации в рамках программы «Реализация семейной, демографической и молодежной политики в Республике Саха (Якутия) 2014–2017 годы», в 5 раз меньше (около 26 млн руб.[245]).

В целом анализ практики реализации национальной политики в арктических субъектах за период 1990-е – 2015 гг. свидетельствует о том, что регионы добровольно или вынужденно выстраивают свою деятельность в соответствии со стратегическим видением Центра, хотя имеются особенности, обусловленные национальным составом территорий и этнополитической ситуацией в конкретном субъекте. В 7 из 8 арктических субъектов, которые являются территориями компактного проживания коренных малочисленных народов, осуществляется широкий комплекс мер, направленных на сохранение и возрождение традиционных видов жизнедеятельности, повышение качества жизни и развитие традиционной культуры данных этнических групп. В регионах, привлекательных для трудовых мигрантов (Республики Коми и Саха (Якутия), Красноярский край, Ямало-Ненецкий автономный округ), актуализируется и оформляется система социально-культурной адаптации мигрантов. В Архангельской области, где более 93 % населения являются русскоязычными, и приток мигрантов незначителен, основное внимание уделяется вопросам

---

[244] Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Ненецкого автономного округа «Реализация региональной политики Ненецкого автономного округа в сфере международных, межрегиональных и межнациональных отношений, развития гражданского общества и информации» за 2015 год. URL: http://smi.adm-nao.ru/informaciya-ob-uchastii-v-gosudarstvennyh-i-inyh-programmah/godovye-otchety-o-vypolnenii-gosudarstvennyh-programm/ (дата обращения: 08.09.2016); Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Ненецкого автономного округа «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» за 2015 г. URL: http://smi.adm-nao.ru/informaciya-ob-uchastii-v-gosudarstvennyh-i-inyh-programmah/godovye-otchety-o-vypolnenii-gosudarstvennyh-programm/ (дата обращения: 08.09.2016).

[245] Отчет об исполнении государственной программы Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2017 гг.». URL: https://www.sakha.gov.ru/files/front/download/id/1336498 (дата обращения: 01.10.2016); О государственной программе Республика Саха (Якутия) «Реализация семейной, демографической и молодежной политики в Республике Саха (Якутия) на 2014–2017 гг. (в редакции Указов Главы Республики Саха (Якутия) от 06.10.2014 № 15, от 27.01.2015 № 300, от 20.07.2015 № 616, от 11.04.2016 № 1079). URL: http://docs.cntd.ru/document/424027933 (дата обращения: 31.08.2016).

укрепления единства российской нации и вопросам этнокультурного развития народов России.

За исследуемый период в арктических субъектах создана обширная нормативно-правовая база, регулирующая различные аспекты национальных отношений, призванная обеспечить конкретные механизмы реализации конституционных прав граждан на свободное использование и развитие родных языков, сохранение этнокультурной самобытности и традиционных видов жизнедеятельности народов, проживающих в регионе.

Произошло институциональное оформление национальной политики, во всех региональных органах управления созданы соответствующие структуры (министерства национальной политики, департаменты народов Севера, агентства по межнациональным отношениям, агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов и др.), занимающиеся вопросами формирования и реализации национальной политики. Получили развитие институты гражданского общества. В настоящее время на территории арктического региона действуют более 300 этнических общественных объединения, в том числе региональные отделения Ассоциации коренных малочисленных народов России, национально-культурные автономии. В целях обеспечения взаимодействия региональных органов власти с институтами гражданского общества создана широкая сеть координационных и общественных советов при главах регионов и исполнительных органах власти, куда входят представители национально-культурных автономий и этнических общественных организаций.

Реализация государственной национальной политики осуществляется на основе программно-целевого принципа. Среди них региональные программы по гармонизации межнациональных отношений, по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России, по обеспечению устойчивого социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов, по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. На конкурсной основе социально-ориентированные некоммерческие организации получают поддержку проектов, направленных на гармонизацию межнациональных отношений.

Создана обширная этнокультурная инфраструктура, сеть центров национальных культур, домов «дружбы народов». Ежегодно в арктических субъектах проводится огромное количество этнокультурных мероприятий: межнациональных форумов, конференций, круглых столов, семинаров, мастер-классов, фестивалей, смотров-конкурсов, тематических вечеров, смотров-конкурсов народного творчества и др., способствующих формированию позитивной этнической и региональной идентичности, укреплению единства народов страны.

Рейтинг межэтнической напряженности, проведенный Центром изучения национальных конфликтов в двух срезах (осень 2013 – весна 2014 года и весна – осень 2014 года), свидетельствует, что арктические субъекты относятся к регионам с низкой и очень низкой межэтнической напряженностью, что в

определенной степени является свидетельством эффективной национальной политики[246]. Вместе с тем, за период осени 2013 – осени 2014 гг. наблюдается ухудшение ситуации в Красноярском крае, Республике Саха (Якутия) и Ямало-Ненецком автономном округе, которые за последние полгода из категории регионов с очень низкой межэтнической напряженностью перешли в разряд территорий с низкой межэтнической напряженностью. На наш взгляд, это обусловлено рядом факторов: оттоком представителей, адаптированных к местным условиям народов (украинцев, белорусов, татар, чувашей и др.), численность которых в регионе уменьшилась в 1,5−3 раза, и одновременно увеличением в 1,5−4 раза мигрантов «новой волны» с Кавказа, из государств Центральной и Юго-Восточной Азии[247]. В связи с политическим кризисом в последние годы возрос приток в арктические субъекты выходцев из Украины нового поколения. В названные регионы наблюдается приток трудовых мигрантов из других регионов страны, которые, как правило, работают вахтовым методом, находятся на территории временно и не испытывают особой потребности в адаптации к местным условиям.

Обостряет ситуацию высокая социально-имущественная дифференциация, разница в уровне оплаты труда между мигрантами, которые как правило оседают в промышленно развитых регионах и получают более высокую заработную плату по сравнению с коренным населением территорий. Так, при среднемесячной номинальной заработной плате в Республике Саха (Якутия) в 55128 руб., а в Чукотском АО в 77874 руб. средняя заработная плата коренных малочисленных народов, занятых в традиционных отраслях, едва превышает 23 тыс. руб.[248] Межэтническая напряженность в Республике Саха (Якутия) может обостряться в связи с ухудшением этнического самочувствия русских, которые в республике оказались в ситуации этнического меньшинства. Аналогичная ситуация наблюдается при подборе кадров в республиканские органы управления, где по признанию Президента Республики Саха (Якутия) Е.А. Борисова наблюдается соотношение 60 % на 40 % в пользу якутов[249]. Реально в Арктическом регионе обострение отношений по линии «титульные этносы» и «коренные малочисленные народы», где первых, в отличие от последних, ограничивают в квотах на занятия традиционными видами хозяйственной деятельности.

---

[246] ЦИНК. Гроздья гнева. Рейтинг межэтнической напряженности в регионах России. Осень 2013 – весна 2014 года. URL: http://club-rf.ru/thegrapesofwrath/01/ (дата обращения: 09.10.2016); ЦИНК. Гроздья гнева. Рейтинг межэтнической напряженности в регионах России. Весна – осень 2014. URL: http://club-rf.ru/thegrapesofwrath/02/ (дата обращения: 09.10.2016).

[247] Соколова Ф.Х. Этнодемографические процессы в Российской Арктики // Арктика и Север. 2015. № 21. С. 161. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php?SECTION_ID=9233 (дата обращения: 05.01.2017).

[248] Новости Якутии. 16.12.2015. URL: http://news.ykt.ru/article/38161 (дата обращения: 09.10.2016).

[249] Интервью Президента Республики Саха (Якутия) Борисова Е.А. газете «Якутия». 15.11.2013. URL: http://www.egorborisov.ru/publications/5/3021-intervju-gazete-jakutija.html (дата обращения: 09.10.2016).

Определенный очаг напряженности создает этническая интеллигенция арктических субъектов, которая нередко выражает недовольство современной национальной политикой Российской Федерации, направленной на укрепление единства российской народа и нациестроительство на принципах гражданского единства и солидарности. Такая политика была подвергнута острой критике участниками Всероссийской научно-практической конференции «Культура и политика межнациональных и межконфессиональных отношений», проведенной Якутским научным центром Сибирского отделения РАН совместно с Правительством Республики Саха (Якутия) 29 октября 2015 года[250].

Участники конференции признали долгожданной федеральную целевую программу «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)». Однако термин «российская нация» для обозначения полиэтничного населения Российской Федерации был назван неудачным. В числе аргументов отмечалось, что в отличие от стран Западной Европы где нации – государства создавались в условиях моноэтничности, Россия формировалась как союз самостоятельных народов и этнонаций, исконно проживающих на территории объединенного государства. Было признанно, что теоретически гражданская нация противоречит существованию этнических наций России, каковыми считают себя татары (татарская нация), чуваши (чувашская нация), башкиры (башкирская нация), чеченцы (чеченская нация), якуты (якутская нация) и др.

Национальная и политическая элита регионов выражала обеспокоенность по поводу смены приоритетов в национальной политике России, связанных с постепенным отходом от стратегии спонсирования этнокультурного многообразия.

Таким образом, интеллигенция национально-территориальных объединений, отрекаясь от советской национальной практики, пока не может отказаться от марксистской концепции нациестроительства и трактовки нации как этнонации, что нередко противоречит реальным интересам и потребностям народа. В арктических субъектах имеются примеры протестов против навязывания изучения родных языков. Так, введение Министерством образования Республики Коми практики обязательного изучения коми языка во всех школах, начиная с начальных классов, спровоцировало обращения в Верховный и Конституционный суды [2, с. 56]. В Воркуте активисты собрали больше тысячи подписей против его обязательного изучения в школах. Обращение подписали более 1300 жителей города[251]. Несмотря на директивное навязывание родных языков среди представителей всех народов, проживающих в регионе, растет удельный вес лиц, владеющих государственным языком России, о чем свидетельствуют данные всероссийских переписей 2002–2010 годов.

---

[250]Обсуждение проблем межэтнических отношений на Всероссийской конференции в Якутске. URL: http://national-mentalities.ru/news/obsuzhdenie_problem_mezhetnicheskih_otnoshenij_na_vserossijskoj_konferencii_v_yakutske/ (дата обращения: 09.10.2016).

[251] Национальный акцент. URL: http://nazaccent.ru/content/14256-vorkutincy-sobrali-bolshe-tysyachi-podpisej-protiv.html (дата обращения: 10.10.2016).

Глава 7. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 года № 296 к Арктической Зоне Российской Федерации в Республике Коми (далее – РК) относится территория муниципального образования городского округа «Воркута».

Площадь округа 24,2 тыс. квадратных километров, что составляет около 5,8 % от общей площади Республики Коми. По данным информационного бюллетеня Министерства национальной политики Республики Коми на начало 2015 года в муниципальном образовании проживали представители более 100 национальностей, среди которых русские – 66 %, украинцы – 6,8 %, татары – 2,5 %, коми – 1,5 %, белорусы – 1,3 %, а также другие национальности[252].

В региональной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Республики Коми на период до 2020 года», принятой постановлением правительства Республики Коми от 13 мая 2015 г. № 217[253], в аспекте решения задачи по улучшению качества жизни населения, проживающего в Арктической зоне РК, отмечается необходимость обеспечения этнокультурного развития коренных малочисленных народов и других этнических общностей, проживающих на этой территории. Одним из приоритетов указывается защита их исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

Включение этнонациональной тематики в документ стратегического планирования, нацеленный прежде всего на конструирование образа Воркуты как одного из форпостов реализации проектов хозяйственного освоения Российской Арктики с попутными задачами по экономическому, инфраструктурному развитию муниципального образования, в первую очередь обуславливается региональным трендом в этой сфере.

Несмотря на особый правовой статус или, точнее, политический статус городского округа «Воркута», говорить о некой специфической «арктической» этнонациональной политике, отличной от модели республиканского масштаба, не приходится. В силу этого обратимся к республиканским компонентам национально-этнической политики.

Основа национального колорита Республики Коми закреплена в ее Конституции[254]. В ст. 3 указано, что «образование Республики Коми и ее название связаны с исконным проживанием на ее территории коми народа». Подобная

---

[252] Информационный бюллетень реализация государственной национальной политики в республике Коми: практики муниципальных образований. 2015 г. URL:http://kultura.mouhta.ru/addinfo/nka8F.pdf (дата обращения: 07.11.2016).

[253] Региональная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Республики Коми на период до 2020 года», принятая постановлением правительства Республики Коми от 13 мая 2015 г. № 217 // Сетевое издание. Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации. URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 14.05.2015).

[254] Конституция Республики Коми. Принята Верховным Советом Республики Коми 17.02.1994 // Ведомости Верховного Совета Республики Коми, 1994, № 2, ст. 21.

норма-декларация является юридическим закреплением коллективного права на этническую идентичность, при этом являясь продолжением конституционных принципов РФ.

Стоит отметить, что позитивное абстрагирование коми народа от «других» народов в законе свидетельствует о его важнейшей роли в историческом формировании территории Коми, а также не беспочвенной претензии на этническое доминирование, что подтверждается и признанием коми языка, наряду с русским государственным языком.

Конституционно-правовая норма легализации законодательной инициативы межрегионального общественного движения «Коми войтыр» некоторыми исследователями трактуется как «один из типов юридических ситуаций – договорное участие в правовых отношениях между государством и институтами коренных народов» [4]. В то же время смысл подобной нормативной конструкции противоречит части третьей ст. 7 Конституции РК, указывающей на то, что общественные объединения равны перед законом.

Получается, что МОД «Коми войтыр», являясь по уставу общественным объединением физических лиц, граждан РФ, относящих себя к коми народу, обладает большим набором прав, к тому же закрепленных конституционно, чем какие-либо иные национально-культурные и общественные объединения Республики Коми. С другой стороны, практика реализации права законодательной инициативы свидетельствует не о самой высокой активности в этой деятельности данного субъекта. Анализ официальных информационных материалов Государственного Совета Республики Коми показывает, что МОД «Коми войтыр» с 2006 года правом законодательной инициативы не пользовалось[255]. Таким образом, в сфере конституционного права присутствует своеобразное латентное доминирование коми народа, формально закрепленное, но фактически не реализуемое.

Касательно коренных малочисленных народов в Конституции РК присутствует диссонирующая с федеральным подходом дефиниция «малочисленные этнические общности», что в контексте всей нормы ст. 64 все же дает основание полагать, что речь идет именно о КМН, а конкретно о КМНС, проживающих по большей части в Арктической зоне РК.

Законодательство Республики Коми в национально-этнической сфере не исчерпывается конституционными положениями и включает в себя ряд республиканских законов.

Важнейшим с точки зрения этнической идентификации является Закон РК от 28 мая 1992 года «О государственных языках Республики Коми»[256], которым устанавливается порядок официального применения государственных коми и русского языков на территории Республики. При этом уточняется, что

---

[255] Информация о реализации права законодательной инициативы субъектами права законодательной инициативы в Государственном Совете Республики Коми в 2013, 2014, 2015 году. URL: http://gsrk.ru/static/data/docs/0000/30.pdf; URL: http://gsrk.ru/pages/worklastyear2.html (дата обращения: 23.08.2016).

[256] Закон Республики Коми от 28 мая 1992 года «О государственных языках Республики Коми» // Красное знамя. 11 июня 1992 г. № 112.

сфера межличностных отношений, использование языков в воинских частях и при отправлении религиозных и культовых обрядов данным законом не регулируются.

Правовое регулирование общественных отношений в языковой сфере в РК имеет смешанный диспозитивно-императивный характер. Упомянутый выше закон устанавливает такие права, как право ведения дел и общения во всех органах государственной власти и управления, в учреждениях, на предприятиях и организациях на коми и (или) русском языках, право на свободный выбор языка воспитания и обучения и т. д. Также регламентируются нормы использования государственных языков в деятельности органов государственной власти и управления.

Согласно ст. 20 во всех общеобразовательных школах республики курсы коми литературы, истории, географии, краеведения являются обязательными предметами и входят в число дисциплин, включаемых в документ об окончании учебного заведения.

Наряду с данными нормами в части четвертой ст. 1 Закона РК от 6 октября 2006 года № 92-РЗ «Об образовании» устанавливается, что «во всех имеющих государственную аккредитацию общеобразовательных организациях изучение коми и русского языков как государственных языков Республики Коми является обязательным»[257].

Результаты ежегодного мониторинга в сфере межнациональных отношений за 2013 год показывают, что «сохраняется недовольство родителей учеников, связанное с введение обязательного обучения коми языку в школах и общей неподготовленности республиканской системы образования к качественному преподаванию этого предмета» [5].

Это проблема не является каким-то разовым выражением недовольства, а имеет за собой определенную историю. Ее юридическое решение отразилось даже в правовых позициях Конституционного Суда РК. Постановление от 22 мая 2002, которое до сих пор является актуальным, содержит следующие мотивировочные конструкции: «…унификация требований к национально-региональным компонентам, в том числе языковым, противоречила бы этническим, гуманистическим, философско-этическим и литературно-языковым особенностям национальных культур. Изучение коми языка как предмета охватывается содержанием национально-регионального компонента государственного образовательного стандарта основного общего образования...» [5].

Применительно к Арктической зоне РК стоит сказать, что в Воркуте представителей коми народа проживает немного (около 1,5 % от всего населения), и тотальный этнокультурный «ликбез», по мнению авторов мониторинга, является раздражающим фактором в сфере межнациональных отношений [2].

Законом от 28 июня 2005 года № 58-РЗ «О национально-культурной автономии в Республики Коми» устанавливается компетенция органов государственной власти в вопросах поддержки национально-культурных автономий

[257] Закон Республики Коми от 6 октября 2006 года № 92-РЗ «Об образовании» // Республика. № 184. 12.10.2006.

РК[258]. Данный нормативно-правовой акт можно признать рамочным, нормы права имеют ярко выраженный бланкетный характер изложения. Серьезных новелл в области своего предмета регулирования, развивающих положения федерального законодательства также нет, что в свою очередь не мешает активному функционированию на территории Республики Коми и ее Арктической зоне разнообразных национально-культурных автономий.

Как видим, нормативно-правовое обеспечение национальной политики в Республике Коми по большей части было сформировано еще в начале 1990-х годов. По мнению некоторых исследователей, связано это было со своеобразным правовым «вакуумом» в сфере централизованного регулирования межнациональных отношений после развала СССР [6].

1990-е годы можно назвать периодом становления региональной национально-этнической политики в Республики Коми, главными приоритетными направлениями в которой были образование и культура. В этот период, как отмечает Н.А. Нестерова, «в меньшей степени удалось решить проблемы, связанные со средой обитания коренного этноса..., не был выработан комплексный подход к решению данных проблем и со стороны органов госвласти» [6].

10 октября 1996 г. утверждена «Концепция государственной национальной политики Республики Коми»[259], на основе которой составлялись и реализовывались соответствующие планы мероприятий. Главной ее целью стало построение гармоничных межнациональных отношений (Концепция утратила силу 11 июня 2015 года, так как за последние несколько лет процесс этнонационального строительства в Республике Коми пополнился рядом программных документов).

В декабре 2013 г. постановлением Правительства РК № 514 была принята Региональная программа по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России «Республика Коми – территория межнационального мира и согласия (2014–2020 годы)» (далее – «Программа 2020»), а в апреле 2015 года распоряжением Правительства РК № 133-р была утверждена «Стратегия национальной политики в Республике Коми на период до 2025 года» (далее – «Стратегия 2025»)[260].

Стоит сказать, что согласно последним официальным отчетам в сфере национальной политики как в 2014, так и 2015 году в Республике Коми отмечается сохранение стабильной ситуации в сфере межнациональных отношений, низкий уровень межнациональной напряженности и полное отсутствие конфликтов на национальной и религиозной почве.

---

[258] Закон Республики Коми от 28 июня 2005 года № 58-РЗ «О национально-культурной автономии в Республики Коми» // Республика. 05.07.2005.

[259] Указ Главы Республики Коми № 118 «О концепции государственной национальной политики Республики Коми» от 24 апреля 1996 г. URL: http://docs.cntd.ru/document/473200813 (дата обращения: 24.08.2016).

[260] Стратегия национальной политики в Республике Коми на период до 2025 года утверждена Распоряжением Правительства Республики Коми от 15 апреля 2015 г. № 133-р // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 16.04.2015)

В то же время материалы мониторинга, систематически приводящегося Институтом языка, литературы и истории Коми НЦ УрО РАН, детальней отражают особенности межнациональных отношений в регионе. Из года в год указывается, что латентная межэтническая конфликтность в Коми существует. Данные социологических исследований показывают, что этнические предубеждения и интолерантные настроения, представляющие угрозу для позитивного межэтнического взаимодействия, свойственны значительной доле респондентов [5].

Подобное расхождение в оценках между различными субъектами этнополитических процессов (властные структуры и научное сообщество) лишь подтверждает мнение, что бюрократическая традиция заставляет не только «визуализировать» национальную политику, но и идеализировать характер межэтнических отношений в национальных республиках, что никак не помогает решать наиболее сложные проблемы реальной этнополитики [7].

«Стратегия 2025» как концептуальный документ выполняет две основные функции. Первая – инструментальная, скрывающаяся за следующей формулировкой: «стратегия является основой для координации деятельности органов исполнительной власти РК, иных государственных органов РК и органов местного самоуправления в РК, их взаимодействия с институтами гражданского общества…»[261]. Вторая формирует определенное качество этнонациональных отношений; в какой-то степени ее можно назвать идеологической. В Стратегии она охарактеризована как «…укрепление государственного единства и целостности Российской Федерации, формирование общероссийской гражданской идентичности многонационального по своему составу населения РК, развитие национальных языков и культур ее народов».

Тренд подобного функционального наполнения присущ большинству аналогичных документов, в основу которых заложен принцип «состыковок» или «совмещения», с одной стороны, общих конституционных принципов (соблюдение прав и свобод граждан, правовой характер государства, государственный суверенитет и т. д.), с другой − необходимости решения конкретных политических и экономических задач.

Инструментальная функция выражается в решении таких задач, как совершенствование государственного управления в сфере национальной политики и информационное обеспечение ее реализации, а также совершенствование взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества.

Относительно последней показательно, что и сама Стратегия согласно официальным заявлениям принималась в процессе серьезной и вдумчивой работы научного и экспертного сообщества и широкого общественного обсуждения, что говорит либо о внимании власти к мнению непосредственных

[261] Стратегия национальной политики в Республике Коми на период до 2025 года утверждена Распоряжением Правительства Республики Коми от 15 апреля 2015 г. № 133-р // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 16.04.2015).

объектов национальной политики (национальные меньшинства, коренные народы, коми народ), либо является грамотным использованием политтехнологий манипулирования общественным мнением[262].

Несмотря на простоту указанной дихотомии, первый случай также имеет свои подводные камни. В научной литературе существует мнение, что чрезмерное административное влияние этнических антрепренеров делают этнические организации органической частью политического дизайна российских регионов, а сама этнополитика вместо однозначной ориентации на интересы общества и государства (и, как следствие, на укрепление общероссийской идентичности) в большей мере ориентируется на удовлетворение интересов отдельных этнических групп и их лидеров (т. е., по существу, на усиленное воспроизводство культурной отличительности и ослабление интеграционных тенденций в российском обществе) [7].

Другими словами, и тактика создания видимости общественного диалога с властью, и лоббирование этнических интересов посредством административного ресурса является серьезный риском проведения эффективной этнополитики в РК, учитывая особенности ее этнонационального ландшафта и, что очень важно, правового статуса коми народа.

Рассматривая упомянутые выше задачи, стоит сказать, что совершенствование государственного управления в сфере национальной политики – это задача, которая по своей сути является перманентной. Наиболее осязаемые в практическом плане формулировки касаются необходимости осуществления дополнительного профессионального образования государственных служащих, методического обеспечения деятельности специалистов в сфере национальной политики и, конечно же, проведения мониторинга межэтнических и межконфессиональных отношений. Отметим, что в РК уже сложилась традиция ежегодного мониторинга по «замеру» национальной напряженности в регионе. Впервые такой «замер» был осуществлен в 2008 г. [8].

Формирующая функция «Стратегии 2025» осуществляется путем достижения следующих задач:

- обеспечения равноправия граждан, реализации их конституционных прав, обеспечения межнационального мира и согласия, гармонизации межэтнических и межконфессиональных отношений,
- сохранения и развития этнокультурного многообразия народов, проживающих на территории РК,
- развития системы этнокультурного образования, гражданско-патриотического воспитания подрастающего поколения,
- обеспечения оптимальных условий для сохранения и развития государственных языков республики.

Как видим, данные задачи не выходят за рамки государственной национальной стратегии Российской Федерации. В целом в качестве инструмента реализации Стратегии используются региональные программы, мероприя-

[262] Утверждена Стратегия национальной политики в Республике Коми на период до 2025 года // Новости. Официальный портал Республика Коми. URL: http://rkomi.ru/news/29131/ (дата обращения: 30.07.2016).

тия государственных программ РК и программ ее муниципальных образований.

Также существует документ, на наш взгляд, умаляющий ценность «Стратегии 2025» – «План мероприятий по реализации в 2016−2018 годах на территории Республики Коми Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденный распоряжением Правительства РК от 29 марта 2016 года[263].

Из названия (и из содержания) очевидно, что это «дорожная карта» государственной национальной политики РК, но этот план формально никак не связан со «Стратегией 2025», т. к. реализует не ее, а Стратегию государственной национальной политики РФ (далее – ГНП РФ).

Остается не ясна и юридическая сущность «Стратегии 2025». По критериям, определенным федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»[264], она не относится к документам стратегического планирования, а в стратегии ГНП РФ в качестве инструментов реализации на региональном и муниципальном уровнях предусматриваются региональные и муниципальные целевые программы.

Говоря о самом механизме реализации, который прослеживается в упомянутом Плане, то, например, равноправие граждан, реализация их конституционных прав в сфере государственной национальной политики обеспечивается только одним видом мероприятия, а именно, мониторингом обращений граждан о фактах нарушений принципа равноправия независимо от расы, национальности, языка и т. д. при приеме на работу, при замещении должностей государственной гражданской и муниципальной службы.

То есть, по логике авторов плана, обеспечение прав граждан – это процесс пассивного наблюдения, что неприемлемо в правовом государстве. Возможным дополнением к механизму могли стать положения о создании условий в рамках законодательства РФ и РК для обеспечения равноправия в рассматриваемой сфере или же разработанные и рекомендованные профилактические меры в этом отношении.

В «Стратегии 2025» практически не были учтены некоторые моменты федеральной стратегии, а именно в задачах не упоминаются коренные малочисленные народы (упоминаются только в принципах) и миграционный аспект этнонациональной политики. Последний также является риском межэтнических отношений, т. к. сохраняется приток мигрантов из отдаленных южных государств бывшего Союза (из среднеазиатских республик, Казахстана, Молдовы)[265]. С 2014 г. вырос приток с Украины. Например, в Воркуте в 2012 г.

---

[263] План мероприятий по реализации в 2016–2018 годах на территории Республики Коми Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержден распоряжением Правительства Республики Коми от 29 марта 2016 года // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 31.03.2016).

[264] Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. // Российская газета. 3 июля 2014 г. № 146.

[265] Там же.

на миграционный учет было поставлено 1 468 граждан Украины, а в 2014 г. вдвое больше – 2 926[266].

В Плане предусмотрен ряд мероприятий, направленных на социальную и культурную адаптацию мигрантов. Среди них можно выделить правовое просвещение иностранных граждан, методическую поддержку и развитие сотрудничества с национально-культурными автономиями и общинами. Ключевым моментом является деятельность по легализации пребывания иностранных граждан на территории России. Речь здесь идет об эффективной и оперативной организации деятельности по подготовке и проведении комплексного экзамена на знание законов РФ, русского языка.

В Стратегию по какой-то причине не включена задача обеспечения устойчивого развития и поддержки коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории РК. При этом согласно Конституции РК в совместном ведении Российской Федерации и РК находится и защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей, к которым относятся проживающие на территории Коми ненцы, ханты, вепсы. В 2011 г. был принят закон «Об оленеводстве в Республике Коми», устанавливающий социальные и экономические меры поддержки оленеводам[267]. К тому же одной из задач Министерства национальной политики РК является содействие сохранению исконной среды обитания и традиционного образа жизни, социально-культурному развитию представителей коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Республики.

Таким образом, «Стратегия 2025» не отражает всю специфику этнонационального вопроса в РК и является своеобразным паллиативом в его нормативном обеспечении. Можно согласится с необходимостью внести существенные коррективы как в концептуальные подходы, так и в механизмы реализации ГНП, реализуемой в РК, привести их в соответствие с целями и задачами, сформулированными в «Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» [5].

«Программа 2020», являясь полноценным документом стратегического планирования, постулирует следующие задачи:

- обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизации межнациональных (межэтнических) и межконфессиональных отношений;
- обеспечение этнокультурного и языкового развития коренных этносов и других народов, проживающих на территории Республики Коми.

Различные аспекты национальной политики отражены еще в 6 государственных программах, затрагивающих все сферы жизнедеятельности («Культура Республики Коми», «Развитие образования», «Развитие системы государственного и муниципального управления», «Защита населения и территорий Республики Коми от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной

---

[266] Официальный ответ на обращение из Управление федеральной миграционной службы по Республике Коми № 01-2259 от 16.09.2015 г.

[267] Закон Республики Коми № 18-РЗ «Об оленеводстве в Республике Коми» от 01.03.2011 // Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. № 6. 05.03.2011.

безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Развитие экономики», «Развитие физической культуры и спорта»). Комплекс представленных программ составляет структуру фондирования (финансового обеспечения) этнонациональной политики в РК.

Среди актов этнонационального строительства можно также указать «План мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года в Республике Коми на 2015–2020 годы», утвержденный распоряжением Правительства РК от 12 августа 2015 года[268], и «Комплекс мер по развитию традиционной культуры народов России в Республике Коми на 2015–2017 годы», утвержденный распоряжением Правительства РК от 29 декабря 2014 года[269].

Реализация направлений этнонациональной политики осуществляется органами законодательной и исполнительной власти республики во взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества.

Инфраструктура этнонациональной политики в Республике Коми включает в себя прежде всего Министерство национальной политики РК и подведомственные ему учреждения (ГБУ РК «Центр «Наследие» имени Питирима Сорокина», ГАУ РК «Дом дружбы народов Республики Коми»), а также Агентство РК по туризму, которое осуществляет функции и полномочия учредителя ГАУ Республики Коми «Финно-угорский этнокультурный парк».

В структуру Миннаца РК входят отдел анализа и прогнозирования национальных отношений, отдел государственных языков и отдел по работе с национально-культурными и религиозными объединениями.

Основными задачами деятельности Министерства являются:

- обеспечение в пределах своих полномочий государственных гарантий равенства прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, отношения к религии и других обстоятельств;

- обеспечение условий для сохранения и развития национальной самобытности, языка и культуры коми народа, а также языков и культуры других народов, проживающих в РК;

- создание условий для поддержания этнических групп коми, проживающих за пределами РК, и поддержки соотечественников, проживающих за рубежом;

---

[268] План мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года в Республике Коми на 2015–2020 годы», утвержденный распоряжением Правительства Республики Коми от 12 августа 2015 года // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 13.08.2015).

[269] Комплекс мер по развитию традиционной культуры народов России в Республике Коми на 2015–2017 годы, утвержденный распоряжением Правительства Республики Коми от 29 декабря 2014 года // Сетевое издание «Перечень правовых актов, принятых органами государственной власти Республики Коми, иной официальной информации». URL: http://www.law.rkomi.ru (дата обращения: 29.12.2014).

- обеспечение условий для развития этнокультурных, научных и деловых связей с регионами и странами финно-угорского мира и создания в республике целостной системы финно-угорского сотрудничества;

- содействие сохранению исконной среды обитания и традиционного образа жизни, социально-культурному развитию представителей коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории РК.

При Министерстве образован общественный совет, главной функцией которого является общественный контроль и вовлечение некоммерческого / неправительственного сектора в процесс реализации национальной политики. Региональная этнокультурная инфраструктура включает двадцать три центра национальных культур во всех муниципалитетах республики.

Общественная этнонациональная политика представлена акторами различных форм организации. В основном это национально-культурные автономии и национально-культурные общественные объединения. На всей территории республики, по официальным данным, существует 51 общественное объединение. Анализ реестра зарегистрированных некоммерческих организаций на информационном портале Министерства юстиции РФ показал, что 32 объединения являются зарегистрированными, остальные 29 регистрации не имеют.

Говоря о роли общественных акторов, следует отметить, что по данным официальных отчетов представители этнообщественных организаций входят в составы общественных советов всех органов исполнительной власти республики, участвующих в реализации государственной национальной политики. При Общественной палате РК действует Комиссия по правовым вопросам, этике, межнациональным и межконфессиональным отношениям. Общественники активно привлекаются при разработке республиканских нормативно-правовых актов, отражающих сферу межнациональных отношений.

Возвращаясь к арктическому вектору национально-этнической политики, необходимо отметить, что нормативное обеспечение в этой сфере на уровне муниципального образования городского округа «Воркута» включает в себя различные муниципальные программы и планы. Среди них выделим программы «Обеспечение безопасности населения и территории муниципального образования городского округа «Воркута»» 2015 года; «Развитие социальной сферы» 2015 года; «Развитие культуры» 2013 года и План мероприятий по реализации в 2014–2016 годах на территории МОГО «Воркута» Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 года[270].

Как уже отмечалось, в рамках Региональной программы «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Республики Коми на период до 2020 года» постулируется необходимость соблюдения интересов населения этой территории. Наряду с уже обозначенным выделяется задача развития традиционных отраслей хозяйствования, обеспечивающих укрепление занятости и самозанятости коренных малочисленных народов и других этнических общностей, проживающих в Арктической зоне РК.

---

[270] Информационный бюллетень «Реализация государственной национальной политики в республике Коми: практики муниципальных образований». 2015 г. URL:http://kultura.mouhta.ru/addinfo/nka8F.pdf (дата обращения: 07.11.2016).

По официальным данным, в этих целях оказывается содействие в содержании и развитии факторий, повышения доступа к образовательным услугам; модернизируется социальная инфраструктура на территориях компактного проживания малочисленных народов[271].

В Воркуте действует санаторная школа-интернат № 1, которая является единственным в республике детским учреждением, создающим условия для адаптации к современным условиям жизни детей коренных малочисленных народов Севера (ненцев), сохраняя и развивая при этом их традиционный уклад жизни. Реализуются проекты, направленные на сохранение традиционных видов хозяйствования, промыслов и ремесел[272] (с 2016 года санаторий будет находиться в поселке Воргашор в помещении с улучшенными социально-бытовыми условиями[273]).

Вопросами национальной политики занимается отдел социальной политики администрации МО ГО «Воркута». Какого-то профилирующего подразделения, в том числе по КМНС, не существует.

Реализацией национальной политики в сфере сохранения, развития и изучения языков народов, проживающих в Республике Коми, традиционной и современной культуры народного творчества народов Республики Коми и зарубежья занимается муниципальное бюджетное учреждение культуры «Городской центр национальных культур и досуговой деятельности».

В августе 2013 г. был сформирован оперативный штаб для анализа информации и реагирования на предотвращение возможности межнационального конфликта на территории городского округа «Воркута». К сожалению, следов его работы на данный момент обнаружить не удалось.

Некоммерческий сектор представлен несколькими культурно-национальными объединениями (отделение МОД «Коми войтыр», еврейское общество «Шалом», татаро-башкирское общество «Чулпан», казачье братство «Спас», Воркутинская общественная организация «Украина», немецкое общество «Возрождение», общество «Дагестан», общество «Кэргэзстан»)[274].

Анализ данных мониторинга в сфере межнациональных отношений в РК и, в частности, в МО ГО «Воркута» позволяет говорить об их спокойном и стабильном характере, что в целом указывает на адекватность нормативного и инфраструктурного обеспечения данной сферы. В то же время среди рисков стоит выделить сложную экономическую (трудоустройство) и демографическую ситуацию (отрицательную миграцию).

---

[271] Информационный бюллетень «Реализация государственной национальной политики в Республике Коми: практики муниципальных образований», ноябрь,2015 год. URL: http://minnats.rkomi.ru/page/13828 (дата обращения: 30.07.2016).

[272] Там же.

[273] Санаторная школа-интернат № 1 переводится из Воркуты в Воргашор // Информационное агентство «Север-Медиа». URL: https://www.bnkomi.ru/data/news/51430/ (дата обращения: 30.07.2016).

[274] Информационный бюллетень «Реализация государственной национальной политики в Республике Коми: практики муниципальных образований», ноябрь 2015 год. URL: http://minnats.rkomi.ru/page/13828 (дата обращения: 30.07.2016).

Подводя итог, стоит сказать, что опыт Республики Коми по нормативному и инфраструктурному обеспечению этнонациональной политики является одним из передовых как на Северо-западе, так и в субъектах, территории которых включены в АЗРФ. Но в тоже время актуализируется необходимость совершенствования концептуальных основ именно арктического вектора национально-этнической политики.

Глава 8. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 02 мая 2014 года № 296 к Арктической зоне в Красноярском крае относятся территории городского округа города Норильск, Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района, Туруханского района.

Площадь указанных территорий – 1095609 тыс. кв. км[275], это самая обширная часть из всей Арктической зоны Российской Федерации. Численность населения на 1 января 2016 года составляло около 230 тыс. чел., из них в ГО Норильск – 178 106 человек, в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе – 32 871 человек и в Туруханском районе – 16 569 чел.[276]

На территории Красноярского края проживают представители 159 национальностей[277]. Эта информация коррелирует с официальными цифрами, отраженными в характеристике национального состава, представленной в государственной краевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Красноярского края»[278].

Результаты социологических опросов населения о межнациональных отношениях в субъектах РФ, проведенных в феврале 2014 года, свидетельствуют о нарастании негативных тенденций и ксенофобских настроений в общественном мнении жителей Красноярского края. Причем многие показатели по краю оказались хуже в сравнении с другими регионами Сибирского федерального округа.

Удельный вес жителей Красноярского края, дающих негативную оценку межнациональным отношениям в своем регионе на протяжении последнего года, составил 25 % (последнее рейтинговое место в СФО). Более 28,8 % насе-

---

[275] Лукин Ю.Ф. Арктическая энциклопедия: население Арктики. URL: http://narfu.ru/aan/Encyclopedia_Arctic/Encyclopedia_Population.pdf (дата обращения: 09.10.2016).

[276] Оценка численности постоянного населения по муниципальным образованиям Красноярского края / ФСГС. URL: http://krasstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/krasstat/ru/statistics/population/ (дата обращения: 09.10.2016).

[277] Национальный состав Красноярского края. URL: http://my.krskstate.ru/docs/national/natsionalnyy-sostav (дата обращения: 09.10.2016).

[278] Государственная программа Красноярского края «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Красноярского края», утверждена Постановлением правительства Красноярского края от 30 сентября 2014 года № 442-п. URL: http://krskstate.ru/docs/0/doc/29698 (дата обращения: 09.09.2016).

ления Красноярского края считают, что в населенном пункте их проживания возможен серьезный конфликт на национальной почве[279].

В то же время по результатам конкурса, проведенного под эгидой Федерального агентства по делам национальностей в мае 2016 г., упомянутая выше государственная программа была признана одной из лучших в стране[280].

Доминирующим этносом в крае является русский; по данным Всероссийской переписи населения, его численность составляет 2490730 чел. Далее следуют украинцы, татары и ненцы (38012, 34828, 22363 человек, соответственно)[281]. Показатели международной миграции за январь–май 2016 г. свидетельствуют о наличии незначительного миграционного прироста в пределах 3000 человек, большая часть которых является выходцами из стран СНГ (Азербайджан, Армения, Беларусь, Казахстан, Киргизия и др.)[282].

Данные, предоставленные УФМС по Красноярскому краю за 2012–2014 гг. относительно арктических территорий края, соотносятся с региональной тенденцией. Так, в 2014 г. на миграционный учет в Норильске было поставлено 1540 выходцев из Азербайджана, что является доминирующим показателем среди остальных категорий мигрантов.

Говоря об этнонациональном колорите Красноярского края, необходимо иметь ввиду и наличие такой особой конституционной категории, как коренные малочисленные народы севера. В шести муниципальных районах края проживают представители восьми этносов КМНС: долганы, ненцы, эвенки, нганасаны, кеты, селькупы, энцы, чулымцы [9, с. 241–243]. Анализ статистических данных показывает, что общая численность КМНС края составляет 16 226 человек (2010 г.); с 1989 г. их численность увеличилась на 1 319 человек. Доля КМНС в населении края на начало 2010-х годов составляла всего 0,57 %[283]. Заметим, что практически все КМНС Красноярского края проживают именно в Арктической зоне этого субъекта РФ.

Такая этническая картина Края показывает важность проведения эффективной этнонациональной политики на территориях Арктической зоны Красноярского края и, как следствие, ее научном осмыслении. Одной из особенностей при анализе этнополитического дизайна этих территорий является невозможность абстрагирования от национально-этнической политики всего субъекта. Красноярский край является составной частью Российской Федерации и обладает внутренним единством правового пространства. Поэтому изучение всех аспектов этнонациональной политики (национальной, миграционной и политики в отношении КМНС) необходимо начинать с рассмотрения краевой нормативно-правовой базы.

---

[279] Там же.

[280] В Красноярске обсудили национальную политику. URL: https://krasnoyarsk.er.ru/news/2016/8/25/v-krasnoyarske-obsudili-nacionalnuyu-politiku (дата обращения: 15.10.2016).

[281] Национальный состав Красноярского края // Энциклопедия Красноярского края. URL: http://my.krskstate.ru/docs/national/natsionalnyy-sostav/ (дата обращения: 12.10.2016).

[282] РОССТАТ // Социально-экономическое положение Красноярского края в январе – июне 2016 года. URL: http://web.krasstat.gks.ru/doklad/12/06/dok.htm#02-4.2 (дата обращения: 11.10.2016).

[283] Там же.

Устав Красноярского края от 05 июня 2008 г. как основополагающий акт субъекта наряду с прочими нормами содержит норму-декларацию, отражающую этнонациональную специфику региона. Согласно ст. 12 «в крае оказывается содействие сохранению и развитию национальных и этнических обычаев и традиций всех народов, населяющих край, в том числе через развитие национально-культурной автономии, защищаются права коренных малочисленных народов на сохранение самобытности, языка, обычаев, исконной среды обитания, традиционного природопользования, хозяйствования, промыслов, образа жизни, коллективного участия в общественной жизни, самоуправления»[284].

Каких-то особенных правовых механизмов реализации представленной цели в Уставе не содержится, помимо нескольких норм, касающихся коренных малочисленных народов. Так, в п. 6 ст. 32 предусматривается возможность присвоения территориям, на которых проживают КМНС, статуса национальных административно-территориальных единиц. Пока таких единиц в Красноярском крае нет, как нет и их разработанного правового статуса.

В то же время в соответствии с Уставом и законами «Об административно-территориальном устройстве Красноярского края» от 10 июня 2010 года № 10-4763 и «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» от 24 декабря 2015 года № 9-4110 Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский районы являются административно-территориальными единицами с особым статусом, правовое положение которых обусловлено необходимостью обеспечения сохранения и развития национальной самобытности коренных малочисленных народов, проживающих на этих территориях[285].

Также в Уставе предусмотрена должность Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов, который согласно нормам ст. 61 и 62 является заместителем Уполномоченного по правам человека в крае.

Возникновение института Уполномоченного по правам КМНС в Красноярском крае было обусловлено процессом интеграции этого сложноустроенного субъекта Федерации, объединением в его составе Красноярского края и двух автономных округов: Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского округов [10, с. 5].

Характеризуя правовой статус Уполномоченного по правам КМНС в Красноярском крае, стоит сказать, что он назначается краевым Уполномоченным по правам человека с согласия краевого Законодательного Собрания. Функционал включает стандартный набор полномочий:

- участие в рассмотрении жалоб и иных обращений на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, вследствие которых были нарушены права граждан из числа коренных малочисленных народов или в целом коренных малочисленных народов;

---

[284] Устав Красноярского края от 05.06.2008 № 5-1777 // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 29 (250). 16.06.2008.

[285] Закон Красноярского края «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» 24 декабря 2015 года № 9-4110 // Наш Красноярский край. № 98, 30.12.2015.

- беспрепятственное посещение государственных органов края и органов местного самоуправления при проведении проверок;

- проведение мониторинга выполнения федерального и краевого законодательства в отношении коренных малочисленных народов;

- обращение к субъектам права законодательной инициативы с предложениями в сфере своего ведомства;

- выступление по доверенности в суде в защиту прав представителей коренных малочисленных народов и т. д.

Как отмечает Н.А. Филиппова, при учреждении в 2008 г. этой должности в крае сложилась уникальная и на сегодняшний день самая эффективная система защиты прав коренных народов с точки зрения и правового регулирования, и результатов деятельности защитника[286] [10, с. 6]. Доказательством этому служат объемные и содержательные доклады защитника, включающие десятки законодательных предложений, обобщение судебной практики по защите прав КМНС, анализ не только краевой практики, но и практики защиты прав этих народов в других субъектах РФ[287] [10, с. 7].

Правовое обеспечение национального вопроса в Красноярском крае не исчерпывается представленными выше законами и включает ряд нормативно-правовых актов:[288]:

- Закон «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов севера Красноярского края» 01 июля 2003 г. № 7-1215;

- Закон «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края» 5 ноября 2015 года № 9-3816;

- Закон «О государственной поддержке северного оленеводства в Красноярском крае» 11 декабря 2012 г. № 3-867П;

- Закон «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края» 25 ноября 2010 г. № 11-5343;

- Закон «О социальной поддержке граждан, проживающих в Таймырском Долгано-Ненецком муниципальном районе Красноярского края» 18 декабря 2008 г. № 7-2660;

- Закон «О социальной поддержке граждан, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе Красноярского края» 18 декабря 2008 г. № 7-2658;

- Закон «О наделении органа местного самоуправления Туруханского района Красноярского края отдельными государственными полномочиями по предоставлению мер государственной поддержки коренным малочисленным народам, проживающим в Туруханском районе Красноярского края» 01 декабря 2011 г. № 13-6668;

- Закон «О Гражданской ассамблее Красноярского края» 9 июня 2011 г. № 12-5975.

---

[286] Там же. С. 6.

[287] Там же. С. 7

[288] Все упомянутые законы см.: Красноярский край. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://zakon.krskstate.ru/doc/4556 (дата обращения: 05.01.2017).

Закон «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов севера Красноярского края» устанавливает гарантии самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Севера Красноярского края, защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности.

Закон устанавливает следующие понятия:

- Север Красноярского края,
- коренные малочисленные народы Севера Красноярского края,
- традиционный образ жизни малочисленных народов,
- традиционное природопользование малочисленными народами Севера Красноярского края,
- общины малочисленных народов,
- исконная среда обитания малочисленных народов, территории традиционного природопользования малочисленных народов,
- земли традиционного природопользования малочисленных народов, старожильческое население,
- уполномоченные представители малочисленных народов,
- экологическая экспертиза.

Важным аспектом является выделение старожильческого населения в особую правовую категорию, отличную от КМНС. Так, «старожильческим» является население, состоящее из граждан РФ, являющихся представителями разнообразных этнических общностей или метисами, сформировавшихся в результате заключения смешанных браков между пришлым населением и малочисленными народами, постоянно проживающими на этнической территории малочисленных народов, полностью или частично зависящие от ведения традиционной хозяйственной деятельности и традиционного природопользования малочисленных народов.

Законом санкционируются обычаи малочисленных народов и устанавливаются привилегии старожильческого населения.

Цели закона:

- закрепление за малочисленными народами территорий традиционного природопользования;
- сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов;
- создание необходимых условий для социально-экономического развития;
- создание условий для образования в установленном порядке объединений малочисленных народов;
- обеспечение реализации прав малочисленных народов.

Закрепляется право КМНС на территории традиционного природопользования; нормы, регулирующие отчисления прибыли в пользу КМНС при промышленном освоении их территорий, являются диспозитивными[289].

КМНС, проживающие на территории края, их объединения в целях защиты исконной среды обитания имеют право на возмещение убытков, причиненных им в результате хозяйственной и иной деятельности организаций всех

[289] Диспозитивные нормы – это нормы права, которые указывают определенный вариант поведения, но при этом предусматривают самостоятельность адресатов этих норм, позволяя им урегулировать отношения по собственному усмотрению.

форм собственности и физических лиц в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

В сфере социально-культурного развития КМНС следует выделить нормы создания условий для образования (ст. 15), подготовки национальных кадров (профессионализация КМНС), всесторонней поддержки культуры КМНС (просветительская деятельность, поддержка объединений, защита памятников культуры и истории).

Учреждения здравоохранения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов размещаются с учетом географических и иных особенностей этих районов и условий социально-культурной жизни КМНС (ст. 19).

Институционально оформление обеспечивается нормами об общинах малочисленных народов и совете общин при Правительстве Красноярского края.

Закон «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края» устанавливает правовой статус языков КМНС, к которым относит долганский, кетский, нганасанский, ненецкий, селькупский, чулымский, эвенкийский, энецкий[290]. Признаются равные права всех родных языков на их государственную поддержку, сохранение и развитие (ст. 2).

В местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС наряду с государственным языком РФ в официальных сферах общения может использоваться их родной язык. Устанавливаются меры защиты и поддержки (экономической, социальной, юридической) языков КМНС.

Лица, относящиеся к КМНС, имеют право на получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке, а также право на изучение родного языка в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

Закон «О государственной поддержке северного оленеводства в Красноярском крае» устанавливает цели, принципы, направления и меры государственной поддержки этого вида хозяйственной деятельности и направлен на создание условий для повышения его эффективности и сохранение традиционного образа жизни КМНС Красноярского края[291].

Осуществляется это по следующим направлениям:

- развитие северного оленеводства;
- адаптация традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, связанной с осуществлением северного оленеводства, к условиям рыночной экономики;
- организация мероприятий, связанных с улучшением качества поголовья домашних северных оленей и повышением продуктивности северного оленеводства;

---

[290] Закон Красноярского края «О родных (национальных) языках коренных малочисленных народов, проживающих на территории Красноярского края» // Наш Красноярский край. № 88, 25.11.2015.

[291] Закон Красноярского края «О государственной поддержке северного оленеводства в Красноярском крае» 11 декабря 2012 года № 3-867П // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. № 62 (574), 24.12.2012.

- развитие системы заготовки, хранения, переработки и сбыта продукции северного оленеводства;

- обеспечение защиты прав, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов при осуществлении северного оленеводства;

- организация подготовки и переподготовки квалифицированных кадров для северного оленеводства.

Закон «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края» устанавливает соответствующие правовые основы:

- сохранение исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов;

- обеспечение устойчивого развития малочисленных народов;

- сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов.

Среди специализированных принципов реализации этих задач следует выделить следующие:

- рациональное использование земель и других природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС;

- необходимость участия уполномоченных представителей и объединений КМНС в принятии решений по вопросам, затрагивающим их права и интересы;

- необходимость оценки культурных, экологических и социальных последствий предлагаемых к реализации проектов и работ в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС;

- соблюдение баланса интересов КМНС, иного населения соответствующих муниципальных образований, а также хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на соответствующих территориях.

Этнонациональная политика в Красноярском крае, помимо обширной законодательной базы, имеет и актуализированную концептуальную основу. Процесс ее формирования идет в унисон федеральным практикам. С 2013 г. были приняты и начали реализовываться ряд государственных программ. Упомянутая государственная программа Красноярского края «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Красноярского края», утвержденная Постановлением краевого правительства от 30 сентября 2014 г. № 442-п, а также госпрограмма «Создание условий для сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Красноярского края и защиты их исконной среды обитания» от 30 сентября 2013 г. и госпрограмма «Развитие культуры и туризма» от 30 сентября 2013 г. по сути являются рабочими инструментами осуществления этнополитики в регионе[292].

Принятая еще в 1999 г. «Концепция региональной национальной политики Красноярского края» формально до сих пор имеет статус действующей,

[292] Красноярский край. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://www.zakon.krskstate.ru/ (дата обращения: 11.10.2016).

но официально опубликована не была[293]. Концепция заявляется как система научно обоснованных теоретических положений, определяющих принципы деятельности органов государственной власти и местного самоуправления региона в сфере национальных отношений. Главной целью постулируется достижение полноправного социально-экономического, культурного и национального развития народов региона.

В целом приоритеты и направления, закрепленные в Концепции, являются актуальными, и преждевременно говорить о моральном устаревании этого документа. Но несмотря на это, в «Плане мероприятий по реализации в Красноярском крае в 2016−2018 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 г.» одним из мероприятий по совершенствованию государственного управления в сфере национальной политики на 2016 год значится разработка и утверждение Стратегии государственной национальной политики Красноярского края[294].

Анализ действующих программ показал следующие приоритетные направления этнополитики в Красноярском крае:

- укрепление гражданского единства и гармонизация межнациональных и межконфессиональных отношений;
- создание условий для сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов РФ, проживающих на территории Красноярского края в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ.

Задачи по реализации первого направления:

- содействие укреплению единой российской гражданской нации;
- развитие духовных и культурных традиций русского народа на территории края и поддержка российского казачества Красноярского края;
- развитие этнокультурного многообразия народов, проживающих на территории Красноярского края;
- выявление формирующихся конфликтов в сфере межнациональных и миграционных отношений, их предупреждение и ликвидация последствий.

Инфраструктура этнополитики Красноярского края в части решения этих задач состоит из органов государственной власти и акторов некоммерческого сектора. Обеспечением реализации государственной политики края в сфере национальных и межнациональных отношений занимается Агентство молодёжной политики и реализации программ общественного развития Красноярского края. Подведомственным учреждением агентства является КГАУ «Дом дружбы народов Красноярского края», в сферу которого входит сохранение этнокультурного многообразия народов, проживающих в Красноярском крае, и развитие культуры, профессионального и самодеятельного искусства, на-

---

[293] О Концепции региональной национальной политики Красноярского края. Законодательное собрание Красноярского края. Постановление от 21 января 1999 года № 5-263П. URL: http://rdocs3.cntd.ru/document/985501757 (дата обращения: 11.10.2016).

[294] Распоряжение Губернатора Красноярского края «Об утверждении плана мероприятий по реализации в Красноярском крае в 2016–2018 гг. Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/31285 (дата обращения: 11.10.2016).

уки, образования и общественной деятельности граждан[295]. «Дом дружбы» осуществляет деятельность по организации мероприятий (собраний, конференций, съездов, концертов, семинаров, круглых столов, тренингов, презентаций, пресс-конференций, встреч с соотечественниками, праздников и т. д.) в области культурного просвещения, а также в рамках поддержки деятельности клубных формирований и самодеятельного народного творчества народов РФ, проживающих на территории Красноярского края.

Национально-культурные объединения стали появляться в Красноярском крае с 1988 г. В 2006 г. их было 69, а к 2014 – 81. В работе этих объединений принимают участие представители почти 50-ти народов, проживающих на территории региона. Наиболее развита сеть национально-культурных объединений у русских, коренных народов Севера и немцев. Организационные формы национальных объединений самые различные: общества, ассоциации, центры, автономии и т. п.[296]. В рамках Гражданской ассамблеи − совещательного органа регионального масштаба − действует общественная палата национальностей.

Задачи по реализации второго направления:

- повышение уровня жизни КМНС и лиц, ведущих традиционный образ жизни;
- обеспечение доступности некоторых видов государственных услуг для жителей отдаленных населенных пунктов;
- создание условий для занятости (самозанятости) населения северных территорий Красноярского края в традиционных видах хозяйственной деятельности;
- сохранение и популяризация культуры, языков, национальных видов спорта и промыслов КМНС.

Главным актором со стороны власти является Агентство по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края.

В задачи агентства входит:

- обеспечение создания условий для развития северных территорий края;
- обеспечение создания условий для сохранения и защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов КМНС, в том числе для образования, охраны и использования территорий их традиционного природопользования;
- обеспечение гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития КМНС[297].

---

[295] Устав КГАУ «Дом дружбы народов Красноярского края» утв. Приказом Агентства молодежной политики и реализации программ общественного развития Красноярского края от 06.10.2015 № 108. URL: http://ipravo.info/krasnoyarsk1/act7/171.htm (дата обращения: 11.10.2016).

[296] Государственная программа Красноярского края «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов Красноярского края», утвержденная Постановлением правительства Красноярского края от 30 сентября 2014 года № 442-п. URL: http://www.zakon.krskstate.ru (дата обращения: 15.10.2015).

[297] Положение об агентстве по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края. URL: http://www.krskstate.ru/kmns/sever (дата обращения: 11.10.2016).

При Законодательном Собрании Красноярского края создан комитет по делам Севера и коренных малочисленных народов, к ведению которого относятся следующие функции:

- участие в разработке и реализации региональной политики развития Севера Красноярского края, а также в формировании краевых программ в этой сфере и контроль за их исполнением;
- изучение проблем и вопросов жизнедеятельности КМНС края, контроль за соблюдением их прав.

Общественные акторы представлены также весьма существенно. В крае функционирует Региональная Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Красноярского края (РА КМНС Красноярского края), созданная 14 декабря 2007 г. для защиты интересов проживающих на территории края КМНС[298].

В состав РА КМНС Красноярского края входит 5 общественных объединений:

- местная общественная организация «Ассоциация коренных малочисленных народов Таймыра Красноярского края»,
- местная общественная организация «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера «Арун» (Возрождение) Эвенкийского муниципального района Красноярского края»,
- местная общественная организация «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Туруханского района «Наша Земля»,
- Эвенкийское региональное общественное движение «Север»,
- общественное движение поддержки и содействия развитию коренных малочисленных народов Севера «Нёрамни» (Впереди идущий) Эвенкийского района Красноярского края[299].

Касательно именно арктических территорий Красноярского края указом Губернатора Красноярского Края от 27 февраля 2015 г. учреждена Полярная комиссия, которая является постояннодействующим и совещательным органом, обеспечивающим взаимодействие органов государственной власти, органов МСУ и организаций в целях обеспечения «арктической» политики РФ.

Одной из функций Комиссии указывается содействие в соблюдении прав и законных интересов граждан, проживающих на входящей в Арктическую зону РФ территории Края, а также в сохранении и развитии традиционного природопользования коренных малочисленных народов РФ.

Таким образом, этнонациональная политика в Красноярском крае имеет достаточно обширную нормативно-правовою базу и разветвленную инфраструктуру и в целом реализуется в контексте общероссийских трендов. Рассмотренные акты распространяют свое действие и на арктические территории, при этом на муниципальном уровне так же формируются соответствующие юридические основы. Например, Устав Таймырского Долгано-Ненецкого му-

---

[298] Ассоциация общественных объединений коренных малочисленных народов Красноярского края. Энциклопедия Красноярского края. URL:http://my.krskstate.ru/docs/grass_roots/assotsiatsiya-korennykh-narodov-severa/ (дата обращения: 11.10.2016).

[299] Региональная ассоциация коренных малочисленных народов Севера. URL: http://www.narodsevera.ru/association/ (дата обращения: 11.10.2016).

ниципального района содержит нормы о коренных малочисленных народах Севера, предусматривая механизмы защиты их прав и законных интересов[300].

Сложившаяся модель этнополитики в Красноярском крае по набору методов и форм реализации сильно не отличается от соседних субъектов. Однако, как и на других арктических территориях, актуализируется необходимость совершенствования концептуальных основ именно арктического вектора национально-этнической политики.

Глава 9. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Мурманская область (далее – МО) согласно ст. 65 Конституции Российской Федерации[301] является ее полноправным субъектом и согласно Перечню федеральных округов, утвержденному Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года № 849, входит в Северо-Западный федеральный округ[302].

Согласно ст. 2 Федеративного договора от 31 марта 1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации»[303] вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей относятся к предмету совместного ведения РФ и МО. Это также отражено и в ст. 72 Конституции.

---

[300] Устав Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района утвержденный Решением Собрания Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района от 22.12.2005 года № 02-0063. URL: http://www.taimyr24.ru/Documents/ (дата обращения: 11.10.2016).

[301] Конституция Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

[302] Федеративный договор от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31 марта 1992 года) // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

[303] Федеративный договор от 31 марта 1992 года «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31 марта 1992 года) // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1994.

Проявление уважения к истории, традициям, культуре, языкам и национальному достоинству народов РФ, признание своей ответственности за сохранение исторически сложившегося государственного единства народов Российской Федерации и целостности ее территории, достижения и укрепления межнационального согласия, доверия и взаимопонимания, реализации приоритета прав и свобод человека и гражданина независимо от национальной принадлежности, территории проживания и других обстоятельств, заботы о его материальном благосостоянии и духовном развитии, согласно преамбуле Федеративного договора, является общей целью и задачами РФ и МО.

Согласно ст. 9 Устава МО источником государственной власти в регионе является народ – граждане РФ, проживающие на территории региона, составляющие население субъекта[304]. Таким образом, с точки зрения этнонациональной политики региона к народу нельзя отнести иностранцев и лиц без гражданства (апатридов). С другой стороны, норма ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[305] устанавливает, что «постоянно проживающие в Российской Федерации иностранные граждане в случаях и порядке, предусмотренных федеральными законами, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в местном референдуме», а значит все же могут играть роль в формировании органов управления муниципальных образований конкретного субъекта Федерации. Таким образом, можно констатировать, что при соблюдении условий федерального законодательства по их допуску для участия в политической жизни региона, уровню политико-социальной активности иностранцев-мигрантов можно считать частью народа субъекта.

В целом этнонациональная политика РФ включает в себя два основных блока: региональную политику и культурную политику. Это обусловлено наличием двух подзаконных актов РФ, определяющих основы указанных направлений политического развития:

1) Основные положения региональной политики в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ от 03 июня 1996 года № 803 (далее – Региональные Положения)[306];

2) Основы государственной культурной политики, утвержденные Указом Президента РФ от 24 декабря 2014 года № 808 (далее – Культурные Основы)[307].

---

[304] Устав Мурманской области. URL: http://www.gov-murman.ru/regulatory/charter_mo/ (дата обращения: 28.09.2016).

[305] Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 30. Ст. 3032.

[306] Указ Президента Российской Федерации от 03 июня 1996 года № 803 «Об Основных положениях региональной политики в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

[307] Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2014 года № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7753.

Применительно к этнонациональной политике региональная политика как ее составная часть, согласно п. 5 «Региональный аспекты межэтнических отношений» включает в себя следующие позиции:

1) права народов;

2) права коренных малочисленных народов;

3) права религиозных конфессий;

4) вопросы урегулирования межэтнических (межнациональных) конфликтов;

5) вопросы регулирования миграционных процессов (трудящихся-мигрантов и беженцев).

Культурная политика включает

1) поддержку единства «многонационального народа» РФ;

2) популяризацию культурного наследия народов РФ;

3) поддержку «традиционных семейных ценностей», повышение социального статуса семьи;

4) поддержку русского языка как государственного и языка межнационального общения.

Таким образом, этнонациональная политика в своей сущности делится на три основных направления:

1) этническая, или национальная, политика;

2) миграционная политика;

3) политика в отношении коренных малочисленных народов.

Знак равенства между национальной и этнической политикой в РФ связан с тем, что фактически на уровне Конституции признается существование «многонационального народа» (преамбула, ч. 1 ст. 3), то есть народа, состоящего из множества «наций», то есть «этносов» (или этнических групп). Более того, понятие «национальность» приводится в Федеральном законе от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», где в ст. 2 указано, что «национальности Российской Федерации – национальности людей, основные территории расселения которых находятся в Российской Федерации»[308]. Однако возможно и такое понимание: национальность как критерий, определяющий проживание на территории конкретного национально-территориального образования (республики, автономной области, округа) [10].

Таким образом, в этническую политику региона включены аспекты проявления межкультурного и межэтнического взаимодействия, заключение межнациональных браков, взаимоотношения между превалирующими этническими группами (большинством населения) и национальными меньшинствами, их диаспорами и национально-культурными автономиями. Важно отметить, что диаспора не является синонимом национально-культурной автономии. Первое понятие не содержится в нормативном правовом акте федерального значения, есть лишь подзаконный акт ныне упраздненного Министерства региональ-

[308] Федеральный закон от 24 мая 1999 года № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» // Российская газета. 1999. 1 июня.

ного развития, в котором определено, что «диаспоры – это группы лиц, относящих себя к определенной этнической общности и находящихся вне исторической территории расселения»[309]. В то же время национально-культурная автономия – это вид общественного объединения с организационно-правовой формой в виде общественной организации, представляющая собой форму национально-культурного самоопределения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, укрепления единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействия межрелигиозному диалогу, а также осуществления деятельности, направленной на социальную и культурную адаптацию и интеграцию мигрантов[310].

Миграционная политика в контексте этнонациональной политики связана, прежде всего, с защитой прав трудящихся-мигрантов, поддержкой соотечественников за рубежом, их возвращение на историческую родину.

Политика в отношении коренных малочисленных народов включает в себя вопросы сохранения и развития родного языка, национальной культуры, традиций и обычаев, традиционного природопользования коренного малочисленного народа – саамов (ч. 2 и 3 Устава).

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод, что все три направления этнонациональной политики тесно связаны и переплетены между собой: коренные малочисленные народы и трудящиеся-мигранты также относятся как к этнической политике, так и к своим отдельным направлениям.

По состоянию на 01 января 2016 г. в МО проживает 762,2 тыс. чел.: 92,5 % – городское население; 7,5 % – сельское. Плотность населения – 5,3 чел. на 1 кв. км.[311]

По данным Всероссийской переписи населения 2010 г.[312], ранее в регионе проживало 795,4 тыс. человек. Таким образом, за шесть лет прослеживается негативная тенденция оттока населения из области. Самой многочисленной этнической группой (нацией) в регионе являются русские (642,3 тыс. человек), на которых приходится 89 % общей численности населения, указавшего на-

---

[309] Приказ Министерства регионального развития России от 14 октября 2013 года № 44 «Об утверждении Методических рекомендаций для органов государственной власти субъектов Российской Федерации о порядке выявления формирующихся конфликтов в сфере межнациональных отношений, их предупреждения и действиях, направленных на ликвидацию их последствий» // Документ опубликован не был. См.: Электронная правовая система «КонсультантПлюс».

[310] Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2965.

[311] Краткая информация о Мурманской области. Правительство Мурманской области. Официальный портал. URL: https://www.gov-murman.ru/region/ (дата обращения: 28.09.2016).

[312] Всероссийская перепись населения 2010. Федеральная служба государственной статистики. Официальный портал. URL: http://www.gks.ru/ (дата обращения: 28.09.2016).

циональную принадлежность. На втором месте по численности – украинцы, их насчитывается 34,3 тыс. чел. (4,7 %), на третьем – белорусы – 12,1 тыс. чел. (1,7 %), на четвертом – татары – 5,6 тыс. чел. (0,8 %).

Далее национальности в указанном регионе распределились следующим образом: азербайджанцы – 3,8 тыс. чел. (0,5 %), чуваши – 1,8 тыс. чел. (0,2 %), коми, мордва и армяне – по 1,6 тыс. чел. (по 0,2 %), карелы – 1,4 тыс. чел. (0,2 %), молдаване – 1,3 тыс. чел. (0,2 %), узбеки – 1,1 тыс. чел. (0,2 %). Численность представителей других национальностей, проживающих в регионе, не превышает 1 тыс. чел.

Численность коренного малочисленного народа Кольского полуострова – саамов – составила около 1,6 тыс. чел. (0,2 % от общей численности лиц, указавших национальную принадлежность).

Как показала перепись, на территории МО также проживают абазины, ижорцы, коряки, кумандинцы, манси, нагайбаки, ханты, эвенки, шорцы, эскимосы и другие коренные малочисленные народы, однако их группы по численности не превышают 10 чел.[313]

Также по данным Всероссийской переписи населения 2010 г. в МО к ненцам себя отнесли 149 человек, а кереки как национальная группа в Кольском Заполярье вообще не отмечена.

Что касается динамики миграционных процессов, то согласно информации, на 1 апреля 2015 г. в МО проживают 14 174 мигрантов[314]. Главным проблемным фактором в социокультурной адаптации указанной категории лиц является языковая адаптация их детей[315] [12]. Для решения этой насущной проблемы с марта 2016 г. в МО стал действовать центр адаптации детей мигрантов, в котором их будут обучать русскому языку и культуре, а также учить приспосабливаться к жизни на Севере[316]. Также, с 2013 г. в Мурманске действует проект «Школа мигранта», деятельность которой направлена не обучение русскому языку иностранных граждан и их детей от 3 до 6 лет[317].

В настоящее время на территории МО межнациональной и этноконфессиональной напряженности не отмечено. По данным Информационно-аналитического центра «Сова» (исходя из подборки информационных материалов с 2005 года), вспышки экстремизма носят крайне фрагментарный характер; про-

---

[313] В Мурманской области проживает 795,4 тысячи человек – итоги переписи. URL: https://ria.ru/society/20120813/722725298.html (дата обращения: 28.09.2016).

[314] В Мурманской области проживают более 14 тысяч мигрантов. ИА «СеверПост.Ru». URL: http://severpost.ru/read/24080/ (дата обращения: 28.09.2016).

[315] Бурцева А.В. Мигранты Мурманской области: проблемы социокультурной адаптации // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2013. № 3 (78). С. 28–31.

[316] В Мурманске для детей мигрантов начал работу центр адаптации. 02.03.2016 г. URL: http://gov-murman.ru/about/ombudsman/news/165812/ (дата обращения: 28.09.2016).

[317] Курсы русского языка для мигрантов открылись в Мурманске. ИА «FlashNord». URL: http://flashnord.com/news/kursy-russkogo-yazyka-dlya-migrantov-otkrylis-v-murmanske (дата обращения: 28.09.2016).

водятся активные профилактические меры по противодействию ксенофобии и нетерпимости[318].

Вместе с тем, согласно Постановлению Правительства МО № 555-ПП[319], негативное влияние на межнациональные отношения оказывают явления:

1) утрата нравственных и традиционных ценностей;

2) правовой нигилизм;

3) недостаточность мер по формированию российской гражданской идентичности;

4) негативные стереотипы в отношении других народов РФ;

5) низкая адаптивность традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

Согласно п. 1.9 «Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 г.»[320], приоритетами государственной политики по укреплению гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений, содействию сохранению и развитию этнокультурного многообразия народов России, являются следующие:

1) формирование общероссийского гражданского самосознания;

2) обеспечение межэтнического (межнационального) мира и согласия;

3) социальная и культурная адаптация мигрантов;

4) взаимодействие государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества;

5) приграничное сотрудничество;

6) развитие российского казачества;

7) поддержка коренного народа саамов;

8) повышение квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих;

9) совершенствование государственного управления в области этнополитики.

Правовое обеспечение этнической политики строится, исходя из системы нормативных правовых актов регионального значения. К таким актам относятся следующие документы:

1) Устав области;

2) Закон МО № 984-01-ЗМО[321], касающийся государственной поддержки традиционного природопользования саамов;

---

[318] Мурманская область. Экстремизм. URL: http://www.sova-center.ru/religion/news/extremism/murmansk/ (дата обращения: 28.09.2016).

[319] Государственная программа Мурманской области «Государственное управление и гражданское общество» (утверждена постановлением Правительства Мурманской области от 30 сентября 2013 года № 555-ПП. URL: http://www.gov-murman.ru, 09.10.2013 (дата обращения: 28.09.2016).

[320] Постановление Правительства Мурманской области от 25.12.2013 № 768-ПП/20 «О Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года». URL: http://www.gov-murman.ru/, 30.12.2013 (дата обращения 28.09.2016).

[321] Закон Мурманской области № 984-01-ЗМО «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера в Мурманской области, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности». URL: http://docs.cntd.ru/document/913513909 (дата обращения: 28.09.2016).

3) Закон МО № 447-01-ЗМО[322], установивший перечни труднодоступных и отдаленных мест (Печенгский район, Терский район, ЗАТО г. Островной, ЗАТО г. Заозерск, с. Териберка) и территорий компактного проживания саамов (Ковдорский район, Кольский район, Ловозерский район, Терский район);

4) Закон МО № 380-01-ЗМО[323] о северном оленеводстве.

Среди подзаконных нормативных правовых актов следует выделить следующие:

1) Постановление Губернатора МО № 198-ПГ о комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики в Мурманской области[324];

2) Постановление Правительства МО № 768-ПП/20 о стратегии социально-экономического развития до 2020 г. и на период до 2025 г.»[325].

Если рассмотреть представленные нормативные-правовые акты более детально, то можно выделить специфику каждого из них.

Устав не упоминает этническую и национальную политику в качестве вопросов внутренней компетенции субъекта, но вместе с тем упоминает защиту прав КМНС, прежде всего саамов (ст. 21, ст. 40). Здесь важно отметить, что упоминание в Уставе иных «представителей коренных малочисленных народов Севера» и их права на «традиционное природопользование» не влечет реальных юридических последствий, т. к. лишь саамы согласно «Единому перечню коренных малочисленных народов Российской Федерации»[326] проживают на территории МО и обладают соответствующим правовым статусом (например, имеют право создавать общины и получать соответствующие закону предусмотренные преференции).

Коренные малочисленные народы Севера, не относящиеся к саамам, могут претендовать на получение социальных преференций только в случае проживания в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной

---

[322] Закон Мурманской области от 04 декабря 2003 года № 447-01-ЗМО «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей и территориях компактного проживания коренного малочисленного народа Севера Российской Федерации в Мурманской области». URL: http://www.duma-murman.ru/laws/laws/files/447.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

[323] Закон Мурманской области от 14 января 2003 года № 380-01-ЗМО «О северном оленеводстве Мурманской области». URL: http://www.duma-murman.ru/laws/laws/files/380k.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

[324] Постановление Губернатора Мурманской области от 29 декабря 2015 года № 198-ПГ «О комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики в Мурманской области» // Мурманский Вестник. 2006. № 2.

[325] Постановление Правительства Мурманской области № 768-ПП/20 «О Стратегии социально-экономического развития Мурманской области до 2020 года и на период до 2025 года». URL: http://docs.cntd.ru/document/465602093 (дата обращения: 28.09.2016).

[326] Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 года № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 14. Ст. 1493.

деятельности саамов, определенные распоряжением Правительства Российской Федерации[327].

У саамов есть свой «Саамский парламент Кольского полуострова», который представляет собой квазигосударственный представительный орган [13], созданный при взаимодействии представителей саамского народа и департамента законопроектной деятельности и реформы местного самоуправления Правительства МО в рамках региональной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера Мурманской области» на 2006–2008 годы»[328].

Закон МО № 984-01-ЗМО дополнительно распространяет свое действие на саамов, для которых виды традиционной деятельности являются подсобными видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти и органах местного самоуправления, а также на лиц, не относящихся к саамам, но которые постоянно проживают в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности саамов и осуществляют виды традиционной хозяйственной деятельности. Данная норма корреспондирует к п. 3 ст. 3 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»[329]. В ст. 9 Закона № 984-01-ЗМО определены основные направления развития национальной культуры:

1) инфраструктура (библиотеки, музеи);

2) издательская деятельность;

3) культурно-массовые мероприятия;

4) помощь национально-культурным общественным объединениям коренных малочисленных народов;

5) установление и развитие связей с коренными малочисленными народами других субъектов и за рубежом;

6) поддержка краеведения, охрана памятников культуры и фольклора, художественных промыслов коренных малочисленных народов;

7) создание СМИ и организация радиопередач на национальном языке коренных малочисленных народов.

---

[327] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 08 мая 2009 года № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2493.

[328] Постановление Правительства Мурманской области от 24 ноября 2005 года № 443-ПП/14 «О региональной целевой программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера Мурманской области» на 2006–2008 годы» // Мурманский Вестник. 2015. № 234. С. 3 (постановление).

[329] Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

Закон МО № 447-01-ЗМО устанавливает перечень труднодоступных и отдаленных местностей и территорий компактного проживания саамов, условия образования одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов для проведения выборов в органы государственной власти Мурманской области и органы местного самоуправления в указанных местностях, а также допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей.

Закон МО № 380-01-ЗМО устанавливает правовые, экономические, природоохранные и социальные основы северного оленеводства как одного из видов традиционной хозяйственной деятельности в местах проживания коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей и направлен на создание условий для эффективной хозяйственной деятельности, сохранение традиционного уклада жизни и культуры коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей. Данный закон дает правовое определение (на региональном уровне) следующим понятиям: «этнические общности», «северное оленеводство», «оленеемкость оленьих пастбищ», «оленеводческая бригада» и т. д. Примечательно, что под «этническими общностями» закон подразумевает граждан Российской Федерации, не являющихся представителями коренных малочисленных народов Севера, но постоянно проживающих в районах проживания этих народов и осуществляющих традиционное хозяйствование малочисленных народов.

Среди основных стратегических документов по этнической политике МО следует упомянуть государственную программу области «Государственное управление и гражданское общество»[330] и Региональную программу «Мурманская область – стратегический центр Арктической зоны Российской Федерации»[331]. Основной программой в рамках этнической политики является государственная программа «Государственное управление и гражданское общество», в рамках которой действует подпрограмма «Укрепление этнокультурного многообразия, гражданского самосознания и патриотизма в Мурманской области».

Реализация этнической политики осуществляется органами законодательной и исполнительной власти МО во взаимодействии с государственными органами, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества.

Структура органов государственной власти Мурманской области и общественные акторы этнической политики (подпрограмма «Укрепление этнокультурного многообразия, гражданского самосознания и патриотизма в Мурманской области») выглядит следующим образом:

---

[330] Постановление Правительства Мурманской области от 30.09.2013 № 555-ПП «Об утверждении Государственной программы Мурманской области «Государственное управление и гражданское общество». URL: http://property.gov-murman.ru/upload/iblock/e4c/gosprogramma.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

[331] Постановление Губернатора Мурманской области от 27.08.2014 № 126-ПГ «Об утверждении региональной программы социально-экономического развития «Мурманская область – стратегический центр Арктической зоны Российской Федерации». URL: http://docs.cntd.ru/document/412386353 (дата обращения: 28.09.2016).

I. Государственные органы:

1) Аппарат Правительства Мурманской области:

- Совет представителей КМНС (коллегиальный совещательный орган);

2) Министерства:

Исполнитель:

- Министерство по внутренней политике и массовым коммуникациям Мурманской области:

- отдел по взаимодействию с общественными организациями (ранее - Комитет по взаимодействию с общественными организациями и делам молодежи Мурманской области)

Подведомственные организации:

Учреждения:

- ГОБУМП «Региональный центр гражданского и патриотического воспитания и подготовки молодежи к военной службе»
- ГОБУ «Мурманский центр коренных малочисленных народов Севера»

Рабочие и тематические группы / координационные советы:

- рабочая группа Мурманской области по делам казачества (коллегиальный совещательный орган)[332]
- координационный совет по патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации в Мурманской области[333]
- рабочая группа по вопросам гармонизации межэтнических отношений при Правительстве Мурманской области (коллегиальный совещательный орган)[334]
- тематическая рабочая группа «По обеспечению межнационального согласия»[335]

Соисполнители:

- Министерство образования и науки Мурманской области
- Комитет по физической культуре и спорту Мурманской области

II. Общественные акторы:

- казачьи общества
- национально-культурные автономии
- общины малочисленных народов
- некоммерческие объединения

---

[332] Распоряжение Правительства Мурманской области от 11.06.2009 № 163-РП (изм. от 07.04.2016 № 87-РП). URL: http://mvpmk.gov-murman.ru/activities/cossack_community/rg_cossack/ (дата обращения: 28.09.2016).

[333] Постановление Правительства Мурманской области от 07.03.2012 № 64-ПП (изм. от 25.04.2016 № 187-ПП). URL: http://mvpmk.gov-murman.ru/activities/koordsovet/ (дата обращения: 28.09.2016).

[334] Постановление Правительства Мурманской области от 10.06.2011 № 295-ПП «О рабочей группе по вопросам гармонизации межэтнических отношений при Правительстве Мурманской области. URL: http://mvpmk.gov-murman.ru/files/polozenie.doc (дата обращения: 28.09.2016).

[335]Тематическая рабочая группа «По обеспечению межнационального согласия». URL: http://mvpmk.gov-murman.ru/activities/ukazprezident/index.php (дата обращения: 28.09.2016).

Общий объем ресурсного обеспечения Подпрограммы «Укрепление этнокультурного многообразия, гражданского самосознания и патриотизма в Мурманской области» составляет 320 434,2 тыс. рублей, в том числе:

1) средства областного бюджета: 316 116,0 тыс. руб.:

- 2014 год: 61 115,3 тыс. руб.;
- 2015 год: 41 424,7 тыс. руб.;
- 2016 год: 42 402,6 тыс. руб.;
- 2017 год: 42 760,2 тыс. руб.;
- 2018 год: 42 804,4 тыс. руб.;
- 2019 год: 42 804,4 тыс. руб.;
- 2020 год: 42 804,4 тыс. руб.

2) средства федерального бюджета: 4 318,2 тыс. руб.:

- 2014 год: 4 318, 2 тыс. руб.

Ежегодно Правительство МО публикует соответствующие отчеты о ходе реализации мероприятий государственной программы.

В целом отчеты содержат информацию о проведенных мероприятиях, исходя из направлений деятельности: 1) мероприятия патриотической направленности и национальные праздники; 2) путевки в санаторно-курортные учреждения; 3) субсидии на улучшение материально-технической базы общественных организаций; 4) связанные с национальными меньшинствами и коренными малочисленными народами; 5) книгоиздательство на языке этнического (национального) меньшинства и т. д.

По вопросам миграционной политики МО следует выделить следующие нормативные правовые акты:

1) Закон МО № 324-01-ЗМО о Правительстве МО, которым определены полномочия в области культурной адаптации мигрантов[336];

2) Закон МО № 1784-01-ЗМО о культурной адаптации мигрантов на уровне сельских поселений МО[337].

Среди актов подзаконного характера отметим следующие:

1) Постановление Правительства МО № 498-ПП о плане мероприятий на 2016–2018 по реализации «Стратегии государственной национальной политики до 2025 года»[338];

2) Постановление Правительства МО № 552-ПП о государственной программе региона по управлению развитием регионального рынка труда[339];

---

[336] Закон Мурманской области от 20 декабря 2001 года № 324-01-ЗМО «О Правительстве Мурманской области». URL: http://docs.cntd.ru/document/913504766 (дата обращения: 28.09.2016).

[337] Закон Мурманской области от 14 ноября 2014 годам № 1784-01-ЗМО «Об отдельных вопросах местного значения сельских поселений Мурманской области». URL: http://www.duma-murman.ru/laws/laws/?law_numb=1784 (дата обращения: 28.09.2016).

[338] Постановление Правительства Мурманской области от 09 ноября 2015 года № 498-ПП «О плане мероприятий по реализации в 2013–2015 годах Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://murmansk.regnews.org/doc/mq/ng.htm (дата обращения: 28.09.2016).

[339] Постановление Правительства Мурманской области от 30 сентября 2013 года № 552-ПП «Об утверждении государственной программы Мурманской области «Управление развитием регионального рынка труда». URL: http://docs.cntd.ru/document/424078204 (дата обращения: 28.09.2016).

3) Постановление Правительства МО № 477-ПП, утвердившее регламент работы с соотечественниками на территории региона[340];

4) Постановление Правительства МО № 621-ПП о единовременной денежной выплате на жилищное обустройство переселившимся соотечественникам[341];

5) Приказ Управления Государственной службы занятости населения МО № 80 о перечне профессий и специальностей для переселившихся соотечественников[342].

В рамках государственной программы Мурманской области «Управление развитием регионального рынка труда» действует подпрограмма «Оказание содействия добровольному переселению в Мурманскую область соотечественников, проживающих за рубежом», которая определяется следующие приоритеты:

1) содействие добровольному переселению в МО соотечественников, проживающих за рубежом, и возвращению эмигрантов;

2) содействие переселению на постоянное место жительства квалифицированных специалистов, а также иных иностранных работников, востребованных на региональном рынке труда;

3) создание условий для миграции в МО предпринимателей и инвесторов;

4) содействие переселению в регион иностранных граждан в целях воссоединения семей;

5) стимулирование миграции в МО молодежи, имеющей особо востребованные на российском рынке труда профессии и специальности, включая обеспечение преференций в получении вида на жительство выпускникам российских образовательных учреждений профессионального образования из числа иностранных граждан, получивших профессию (специальность), востребованную на рынке труда Российской Федерации.

Общий объем ресурсного обеспечения подпрограммы «Оказание содействия добровольному переселению в Мурманскую область соотечественников, проживающих за рубежом» составляет 9893,500 тыс. рублей, в том числе:

1) средства областного бюджета: 7609,5 тыс. руб.,

- 2014 год: 1113,3 тыс. руб.;
- 2015 год: 1082,7 тыс. руб.;
- 2016 год: 1082,7 тыс. руб.;

---

[340] Постановление Правительства Мурманской области от 17 сентября 2014 года № 477-ПП «О Регламенте работы с соотечественниками на территории Мурманской области». URL: http://www.murman-zan.ru/Attachment.axd?id=4f119738-56f5-44e8-8705-c9cf6ba9b49b (дата обращения: 28.09.2016).

[341] Постановление Правительства Мурманской области от 15 декабря 2014 года № 621-ПП «О порядке предоставления единовременной денежной выплаты на жилищное обустройство соотечественникам, переселившимся в Мурманскую область из-за рубежа». URL: http://www.dom-t.ru/index.php?docid=179016 (дата обращения: 28.09.2016).

[342] Приказ Управления Государственной службы занятости населения Мурманской области от 08 октября 2015 года № 80 «Об утверждении Перечня профессий и специальностей, востребованных на рынке труда Мурманской области, для принятия решения об участии (отказе в участии) соотечественников в региональной программе переселения соотечественников». URL: http://docs.cntd.ru/document/432802836 (дата обращения: 28.09.2016).

- 2017 год: 1082,7 тыс. руб.;
- 2018 год: 1082,7 тыс. руб.;
- 2019 год: 1082,7 тыс. руб.;
- 2020 год: 1082,7 тыс. руб.

2) средства федерального бюджета:

- 2284,0 тыс. руб.:
- 2014 год: 2284,0 тыс. руб.

Согласно отчету о реализации подпрограммы, представленной отделом трудовой миграции и профориентации населения Комитета по труду и занятости населения МО, с 2010 года по программе переселения в Мурманскую область прибыло на постоянное место жительства 4959 соотечественников. За первое полугодие 2016 года – 415 человек. Соотечественники переселились в основном из Украины (73 %), Казахстана, Армении, Узбекистана.

Каждый второй соотечественник выбрал для постоянного проживания г. Мурманск. Следующими по популярности являются г. Кировск, Ковдорский и Печенгский районы, г. Мончегорск и г. Оленегорск. Средний возраст соотечественников 27,5 лет. Почти 93 % переселенцев имеют среднее специальное или высшее профессиональное образование. Участники региональной программы переселения и члены их семей трудоустроены практически во всех отраслях экономики. По данным мониторинга занятости осуществляют трудовую деятельность 51 % переселенцев. Работают по направлению профессионального образования более 70 % соотечественников[343].

Помимо вышеупомянутых законов о государственной поддержке саамов, труднодоступных отдаленных местностях и территориях их компактного проживания, а также оленеводстве, в МО также приняты следующие законодательные акты:

1) Закон МО № 462-01-ЗМО**,** предусматривающий предоставление саамам и тем, кто проживает в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности саамов на территории МО, земельных участков, необходимых для выпаса оленей, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования[344];

2) Закон МО № 765-01-ЗМО о предоставлении саамам и тем, кто проживает в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности саамов на территории МО, бесплатной юридической помощи по вопросам льгот и гарантий коренных малочисленных народов на территории МО[345];

---

[343] Информация о реализации региональной программы переселения соотечественников за первое полугодие 2016 года. URL: http://murman-zan.ru/Attachment.axd?id=ff5c7846-3653-4001-9ded-619223503efa (дата обращения: 28.09.2016).

[344] Закон Мурманской области от 31.12.2003 № 462-01-ЗМО «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области». URL: http://docs.cntd.ru/document/913506979 (дата обращения: 28.09.2016).

[345] Закон Мурманской области от 26.06.2006 № 765-01-ЗМО «О государственной системе бесплатной юридической помощи на территории Мурманской области». URL: http://www.duma-murman.ru/laws/laws/?law_numb=765 (дата обращения: 28.09.2016).

3) Закон МО № 580-01-ЗМО о праве на бесплатное получение лекарств по рецепту врача саамам и тем, кто проживает в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности саамов на территории МО[346].

Также, помимо законов, принят ряд подзаконных актов, в частности:

1) Постановление Правительства МО № 138-ПП об обеспечении деятельности Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве[347];

2) Постановление Правительства МО № 160-ПП о порядке предоставления субсидий из областного бюджета саамским общинам[348];

3) Постановление Правительства МО № 57-ПП о Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве[349];

4) Постановление Правительства МО № 203-ПП о составе Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве[350];

5) Постановление Правительства МО № 232-ПП/7 о ГОУ «Мурманский областной центр коренных малочисленных народов Севера»[351];

6) Постановление Правительства МО № 154-ПП/6 об арендной плате за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена[352];

---

[346] Закон Мурманской области от 29.12.2014 № 580-01-ЗМО «О лекарственном обеспечении населения Мурманской области». URL: http://docs.cntd.ru/document/913508200 (дата обращения: 28.09.2016).

[347] Постановление Правительства Мурманской области от 06.04.2010 № 138-ПП «О порядке обеспечения деятельности Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве Мурманской области». URL: http://docs.cntd.ru/document/913517081 (дата обращения: 28.09.2016).

[348] Постановление Правительства Мурманской области от 12.04.2012 № 160-ПП «О Порядке предоставления субсидий из областного бюджета общинам коренных малочисленных народов Севера Мурманской области». URL: http://www.mvestnik.ru/Law/default.asp?pid=20120420339 (дата обращения: 28.09.2016).

[349] Постановление Правительства Мурманской области от 11 февраля 2009 года № 57-ПП «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве Мурманской области» (вместе с «Положением о Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве Мурманской области», «Составом Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве Мурманской области»). URL: http://mvpmk.gov-murman.ru/about/departments/sever/sovet/ (дата обращения: 28.09.2016).

[350] Постановление Правительства Мурманской области от 25 мая 2015 года № 203-ПП «Об утверждении состава Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве Мурманской области». URL: http://docs.cntd.ru/document/428594949 (дата обращения: 28.09.2016).

[351] Постановление Правительства Мурманской области от 08.07.2004 № 232-ПП/7 «О создании государственного областного учреждения «Мурманский областной центр коренных малочисленных народов Севера». URL: http://docs.cntd.ru/document/913507493 (дата обращения: 28.09.2016).

[352] Постановление Правительства Мурманской области от 03.04.2008 № 154-ПП/6 «О порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена». URL: http://docs.cntd.ru/document/913513470 (дата обращения: 28.09.2016).

7) Приказ Комитета рыбохозяйственного комплекса МО № 28 о заявках на предоставление водных биоресурсов саамам для обеспечения традиционного образа жизни[353];

8) Областной стандарт качества выполнения государственной работы «Реализация международных, федеральных, региональных проектов и программ, направленных на повышение уровня жизни малочисленных коренных народов Севера, защиту их прав на самобытное историко-культурное, социально-экономическое развитие, защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования»[354].

По информации, представленной в тексте Государственной программы МО «Государственное управление и гражданское общество, на региональном уровне основными проблемами в социально-экономическом развитии коренных малочисленных народов Севера Мурманской области являются:

- низкий уровень развития традиционных видов хозяйственной деятельности – оленеводства и рыболовства;
- слабое оснащение материально-технической базы саамских общин;
- низкая трудовая занятость;
- снижение уровня жизни значительной части саамского населения;
- недостаточная оснащенность медицинских пунктов в отдаленных селах современным оборудованием, удаленность стационарных лечебных учреждений;
- снижение мотивации изучения родного языка саамским населением, необходимость обновления учебно-методической литературы;
- недостаточное освещение в средствах массовой информации традиций, условий жизни и быта саамов;
- государственная целостность Российской Федерации и единство системы государственной власти;
- обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов Севера Мурманской области, включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни;
- взаимодействие государственных органов с институтами гражданского общества при реализации государственной национальной политики Российской Федерации;

---

[353] Приказ Комитета рыбохозяйственного комплекса Мурманской области № 28 «Об утверждении формы и порядка заполнения заявок о предоставлении водных биоресурсов, отнесенных к объектам рыболовства и общий допустимый улов которых не устанавливается, в пользование для осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Мурманской области, и их общин, сроках и порядке их рассмотрения». URL: http://docs.cntd.ru/document/913516328 (дата обращения: 28.09.2016).

[354] Правительство Мурманской области. URL: https://www.gov-murman.ru/bitrix/components/b1team/govmurman.element.file/download.php?ID=52536&FID=48452 (дата обращения: 28.09.2016).

- преемственность исторических традиций солидарности и взаимопомощи народов России;

- своевременное и мирное разрешение межнациональных (межэтнических) противоречий и конфликтов;

- комплексность решения задач государственной национальной политики с учетом их межотраслевого характера.

Итак, в настоящее время на территории Мурманской области принят целый спектр нормативной правовой документации, связанной с этнонациональной политикой субъекта. Основными выводами в связи с этим могут быть следующие:

- региональное законодательство Мурманской области в целом отвечает требованиям федерального законодательства по этнонациональной политике. Большой объем нормативной правовой документации Мурманской области свидетельствует о серьезной работе органов государственной власти субъекта по поддержанию мира и стабильности в регионе;

- вспышки ксенофобии и экстремизма носят фрагментарный характер, проводятся профилактические мероприятия. Большинство жителей региона идентифицируют себя с этнической группой «русские»;

- с 2010 по 2016 год отмечена негативная тенденция оттока населения из области. В целях его предотвращения и привлечения квалифицированных специалистов из числа мигрантов, а также возвращения соотечественников из-за рубежа, реализуются соответствующие государственные программы и подпрограммы;

- законодательство по правам коренных малочисленных народов Севера, с одной стороны, представляет собой целую сеть нормативных правовых актов, но, с другой стороны, в нем не достает конкретики, в частности, в отношении реализации прав теми группами, которые не являются саамами, но постоянно проживают в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности;

- в области культурной адаптации мигрантов основной проблемой является адаптация их детей, обучение русскому языку, для чего создан соответствующий профилирующий центр обучения.

Таким образом, Мурманская область представляет собой стабильный в этнонациональном отношении субъект, а главный вопрос в этом отношении связан с поддержкой самобытности саамов, их языка и культуры, поощрение саамского самоуправления при соблюдении общефедеральных норм и стандартов, тесное взаимодействие саамских общин с региональной властью для решения насущных проблем этого народа, а также поддержка тех лиц, которые ведут аналогичный традиционный образ жизни в местах постоянного проживания и традиционной хозяйственной деятельности саамов.

Глава 10. ЭТНОСОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ И ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В АРХАНГЕЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

Архангельская область является самым крупным субъектом РФ на Европейском Севере; площадь, включая Ненецкий автономный округ (далее – НАО), составляет 589913 км². Территория Архангельской области омывается Белым, Баренцевым и Карским морями. Область граничит с Республикой Карелия на западе, Мурманской областью на севере (граница проходит через Белое море), Вологодской и Кировской областями на юге, с Республикой Коми, Ямало-Ненецким автономным округом и Красноярским краем (граница проходит через Карское море) на востоке. Административно Архангельская область входит в состав Северо-Западного федерального округа.

В народнохозяйственном отношении регион отличает достаточно высокий уровень отраслевой диверсификации: развитие получили лесопромышленный комплекс, добыча минерального сырья (нефть, газ, бокситы, алмазы), судостроение. По объему валового регионального продукта (без учета НАО) область занимает 41-е место среди всех субъектов РФ (по данным на 2014 г.). Коэффициент напряженности на рынке труда на 2015 г. составил 1,8 – в два раза выше, чем в среднем по стране.

Значительная часть территории области располагается за Северным Полярным кругом и относится к районам Крайнего Севера (архипелаги Новая Земля и Земля Франца-Иосифа, НАО, г. Северодвинск, ряд северных муниципальных районов региона). На этих территориях, находящихся преимущественно в тундровой природной зоне, крайне низка плотность и общая численность населения. Например, НАО по плотности населения занимает предпоследнее место среди всех субъектов РФ (0,25 чел. / км²), а по общей численности населения – последнее (43838 чел.), тогда как по площади территории находится на 20-м месте. В других районах Крайнего Севера на территории Архангельской области ситуация аналогична.

Остальная территория региона приравнена к районам Крайнего Севера. Общая численность населения области на 2016 г. составила около 1,174 млн чел. при плотности населения 1,99 чел. / км². Регион сильно урбанизирован: на начало 2016 г. городские жители составляли 77,4 % общей численности населения. Крупнейшие населенные пункты области – Архангельск, Северодвинск, Котлас, Новодвинск, Коряжма.

С 2013 г. НАО и ещё 7 муниципальных образований Архангельской области (Онежский, Приморский, Мезенский районы, города Архангельск, Северодвинск, Новодвинск, а также Новая Земля) были включены в состав Арктической зоны РФ[355] и, начиная с 2014 г., в отношении этих территорий

[355] Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года: утв. Президентом РФ от 08.02.2013.

реализуются мероприятия государственной программы по социально-экономическому развитию Арктической зоны на период до 2020 г.[356]. В числе базовых принципов этой программы – «предоставление людям, находящимся на территории Арктики, современных возможностей жизнеобеспечения и удовлетворения их основных социально-бытовых и культурных потребностей; максимальное сохранение и развитие возможности для традиционного проживания коренных малочисленных народов Арктической зоны…» (п. 4, ч. I).

Для Архангельской области это актуально: именно проблемы социальной инфраструктуры и высокий уровень затрат на удовлетворение первичных потребностей[357] в не самых благоприятных климатических условиях ведут к негативным демографическим тенденциям. В настоящее время в Архангельской области наблюдается неблагоприятная демографическая ситуация – на протяжении многих лет сальдо миграции остается отрицательным [13, с. 19–21; 14, с. 40–48]. За период с 1990 года численность населения сократилась на 24,6 %[358], что указывает на реальность риска депопуляции региона.

Вместе с тем, риски «замещающей» миграции, когда отток старожильческого населения компенсируется притоком иммигрантов (внешних – из других государств, включая страны СНГ и другие сопредельные государства, и внутренних – из российских регионов с высокой плотностью населения, например, некоторых республик Северного Кавказа). Архангельская область не испытывает сколько-нибудь заметного демографического давления. Свидетельством может служить фиксируемая Росстатом убыль населения по всем основным этническим группам. Эти данные наглядно представлены в табл. 42. Характерно, что численность старожильческого населения, представленного русскими, ненцами и коми, в среднем уменьшается медленнее, чем большинства других этносов.

---

[356] Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года»: Постановление Правительства РФ от 21.04.2014 № 366 // Собрание законодательства РФ, 05.05.2014, № 18 (часть IV), ст. 2207.

[357] По такому показателю как фиксированный набор потребительских товаров и услуг Архангельская область (без НАО) превышает общероссийский показатель на 10 %, а по Северо-Западному федеральному округу делит третье место с Республикой Коми. Выше в округе показатель только у Ненецкого АО и Мурманской области (превышение общероссийского на 44 % и 22 %, соответственно). При этом среднедушевые доходы в номинальном исчислении выше общероссийского показателя всего на 0,9 %. Данные приведены на конец 2014 г. Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: Стат. сб. М.: Росстат, 2015. С. 198, 1213.

[358] Доклад «О миграционной ситуации в Архангельской области, основных результатах деятельности УФМС России по Архангельской области» за 2015 год. Архангельск, 2016. С. 6.

Таблица 42. Динамика численности представителей различных этнических групп на территории Архангельской области и Ненецкого автономного округа

Национальная принадлежность	Перепись 2002 г. (тыс. чел.)	Перепись 2010 г. (тыс. чел.)	Изменение, %
Русские	1 258,9	1 148,8	–8,7
Украинцы	27,8	16,9	–39,2
Белорусы	10,4	5,8	–44,2
Татары	3,3	2,3	–30,3
Азербайджанцы	3	2,6	–13,3
Армяне	1,1	1	–9,1
Ненцы	8,3	8	–3,6
Коми	5,7	4,6	–19,3
Чуваши	1,9	1,4	–26,3

Источник: Всероссийская перепись населения 2002 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство // Федеральная служба государственной статистики. Электронный ресурс: http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17; Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство // Федеральная служба государственной статистики. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm

Не сталкивается Архангельская область и с проблемами сезонной миграции иностранной рабочей силы. Так, в период 2011–2014 гг. число лиц, получивших разрешительные документы на работу, немногим превышало 3600 в среднем за год, а в 2015 г. их число составило всего 2001 чел.[359] (в каждом случае – меньше 0,5 % ко всем жителям Архангельской области и НАО). Численность нелегальных трудовых мигрантов в регионе по оценкам УФМС по итогам 2015 г. лишь немного превысило число иностранных граждан, пребывавших в области на легальных основаниях[360].

Таким образом, как история заселения Архангельской области, так и актуальные демографические тренды обеспечивают региону относительную однородность этнокультурного состава населения. Согласно данным переписи 2010 г. русские составили 95,6 % от общей численности населения Архангельской области. При этом самое многочисленное этническое меньшинство украинцев составило всего 1,4 %[361], а все остальные сколько-нибудь заметные меньшинства (белорусы, азербайджанцы, татары, армяне, чуваши, ненцы и

[359] Доклад «О миграционной ситуации в Архангельской области, основных результатах деятельности УФМС России по Архангельской области» за 2015 год. Архангельск, 2016. С. 24.

[360] Там же. С. 29.

[361] После начала боевых действий на в Донецкой и Луганской областях Украины в 2014 г. численность украинцев в регионе заметно выросла за счет лиц, получивших временное убежище или признанных беженцами. По данным портала Правительства Архангельской области на начало 2016 г. их численность составила 2,1 % от всего населения региона.

др.) – менее 1 %[362]. Более детально картина этнического разнообразия Архангельской области представлена в табл. 43.

Таблица 43. Распределение населения по наиболее многочисленным национальностям в Архангельской области

	Численность лиц, указавших национальную принадлежность, чел.		Удельный вес лиц данной национальности в общем числе лиц, указавших национальную принадлежность, %	
	Архангельская обл.	в том числе Ненецкий автономный округ	Архангельская обл.	Ненецкий автономный округ
Все население	1 227 626	42 090		
Лица, указавшие национальную принадлежность, всего:	1 201 944	40 299	100	100
Русские	1 148 821	26648	95,6	66,1
Поморы*	2015	7	0,2	0,03
Украинцы	16976	987	1,4	2,5
Ненцы	8020	7504	0,7	18,6
Белорусы	5810	283	0,5	0,7
Коми	4583	3623	0,4	9,0
Азербайджанцы	2605	157	0,2	0,4
Татары	2335	209	0,2	0,5
Чуваши	1357	75	0,1	0,2
Армяне	1042	41	0,1	0,1
Другие национальности (не перечисленные выше)	10395	772	0,8	1,9
Количество лиц, не указавших национальную принадлежность	25682	1791		

Источник: Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство // Федеральная служба государственной статистики.

В связи с этим описание и анализ этносоциальных процессов и этнонациональной политики в Архангельской области приобретают весьма специфический характер, заключающийся в переосмыслении предметного поля самого исследования, а именно переключения фокуса исследовательского внимания с этнических общностей и отношений между ними на дискурсивные практики по производству / воспроизводству этнических идентичностей, их репрезентации в публичном пространстве и мобилизации ресурса этничности в политических целях. В этом смысле при незначительном удельном весе этнических меньшинств и достаточно высокой степени интеграции многих из них в местные

[362] Всероссийская перепись населения 2010 года. Том 4. Национальный состав и владение языками, гражданство. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 05.12.2016).

сообщества более важными акторами становятся не сами диаспоры, а выступающие от их имени организации и «этнические лидеры». Следовательно, значительное внимание должно быть сосредоточено на взаимодействие между этими акторами, обладающими весомыми объемами символического и / или экономического капитала, представителями государственного аппарата и политической элиты региона. С другой стороны, интересно представление населения области об этносоциальной ситуации в регионе и семантические категории, которыми население артикулирует, объективно не имея значительного опыта систематических межэтнических взаимодействий в контексте повседневных практик.

Следует отметить, что в этой главе речь будет идти об этносоциальных и этнополитических процессах в Архангельской области без учета аналогичных процессов в НАО. Такой подход выбран нами сознательно, исходя из следующих соображений: во-первых, НАО имеет статус самостоятельного субъекта РФ; во-вторых, он относится к тем типам субъектов РФ, которые представляют собой территориальную форму национального самоопределения, что предполагает особое положение ненецкого народа как объекта культурной политики властей округа; в-третьих, ненцы включены в число коренных малочисленных народов Севера, а значит, имеют законодательно закрепленные преференции по сравнению с остальным населением округа. Вследствие вышеперечисленного состояние межэтнических отношений и содержание этнонациональной политики в Архангельской области и НАО существенно различаются.

Комплексное изучение этносоциальных процессов и направленной на их регулирование этнонациональной политики в Архангельской области предполагает обращение к целому ряду источников информации и методов исследования. Дальнейшее наше изложение темы базируется на анализе данных государственной статистики, содержания нормативных правовых актов, ведомственных докладов, данных массовых опросов и результатов экспертных интервью.

Этнонациональная политика как направление государственной политики опирается на определенные институты (рис. 8). Важнейшим условием их функционирования является качество нормативно-правового обеспечении. До утверждения в декабре 2012 г. новой стратегии государственной национальной политики[363] ключевым рамочным документом в этой сфере была Концепция государственной национальной политики в РФ, принятая ещё в 1996 г.[364]. Как отмечают исследователи, принципиальные отличия между двумя основополагающими документами выразились в том, что в новой стратегии акцент сделан на формировании российской гражданской нации (при сохранении этнокультурного разнообразия), тогда как в прежней концепции превалировала идея о свободном самоопределении народов России в рамках федеративного государственного устройства, что соответствовало историческому моменту первой половины 1990-х [16, с. 73–74].

---

[363] О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года: Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 // Собрание законодательства РФ, 24.12.2012, № 52, ст. 7477.

[364] Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. № 909 // Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25, ст. 3010.

Рис. 8. Система органов управления реализации национальной политики в Архангельской области

В Стратегии государственной национальной политики РФ на период до 2025 г. её авторами выделен целый ряд приоритетных направлений. Ключевые из них следующие:

- обеспечение межнационального мира и согласия, гармонизация межэтнических отношений;
- создание условий для адаптации иммигрантов и их интеграции в российское общество;
- укрепление единства и духовной общности российской нации;
- сохранение и развитие этнокультурного, в том числе и языкового многообразия;
- развитие системы образования, гражданско-патриотического воспитания подрастающего поколения;
- совершенствование взаимодействия органов государственной власти, а также местного самоуправления с институтами гражданского общества.

Под эти направления в последующие годы стали создаваться целевые программы и вноситься изменения в действующее законодательство. В числе примеров можно указать ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»; поправки в миграционное законодательство[365], согласно которым иностранный гражданин, желающий получить вид на жительство, разрешения на работу и т. д., обязан подтвердить владение русским языком, знание истории России и основ её законодательства; утвержденный план реализации в 2016–2025 гг. Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока[366]. Стоит упомянуть также государственную программу «Региональная политика и федеративные отношения», утвержденную постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г., в которой выделяется

[365] О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

[366] Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1792-р от 25.08.2016.

подпрограмма № 2 «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России». Содержательно последняя отличается от одноименной ФЦП целевыми индикаторами и ожидаемыми результатами: подпрограмма ориентирована на социально-экономическое и культурное развитие коренных малочисленных народов, тогда как ФЦП преследует цели формирования толерантного отношения к другим национальностям, этнокультурного развития народов России и поддержки языкового многообразия, укрепления гражданского единства и гармонизации межнациональных отношений.

Другими важными составляющими правовой базы государственной национальной политики в РФ являются федеральные законы «О национально-культурной автономии», «О языках народов Российской Федерации», «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», принятые ещё на предыдущем этапе развития межэтнических отношений.

Основы регионального законодательства в сфере регулирования межэтнических отношений в Архангельской области представлены, прежде всего, в региональной стратегии государственной национальной политики на период до 2025 г.[367]. Её цели, задачи и приоритетные направления в основном дублируют соответствующие положения федеральной стратегии. Вместе с тем подчеркивается и описанная выше специфика региона. Учитывая её, наиболее важными направлениями государственной национальной политики должны быть признаны укрепление единства и духовной общности российской нации, а также сохранение и развитие этнокультурного, в том числе языкового многообразия.

Необходимость разработки региональной стратегии обусловлена внесением в октябре 2013 г. поправок в некоторые федеральные законы, смысл которых заключался в передаче полномочий и ответственности в части мер по реализации Стратегии государственной национальной политики органам власти субъектов РФ и муниципальным властям[368]. В связи с этим были утверждены отдельные региональные программы, дополняющие и конкретизирующие содержание соответствующих программ федерального уровня, а также заключены двусторонние соглашения о сотрудничестве между исполнительной властью субъектов РФ и федеральными органами, уполномоченными в сфере этнонациональной политики[369].

Наиболее значимой региональной государственной программой, направленной на достижение целей региональной стратегии государственной наци-

---

[367] Об утверждении региональной стратегии государственной национальной политики в Архангельской области на период до 2025 года: Постановление Правительства Архангельской области от 27 мая 2014 г. № 222-пп. URL: http://dvinaland.ru/gov/-ap37krgh (дата обращения: 05.12.2016).

368 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений: Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ // Российская газета, № 239, 24.10.2013.

[369] В Архангельской области действует соглашение между Федеральным агентством по делам национальностей и Правительством Архангельской области от 29.12.2015.

ональной политики, стала программа «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 годы)»[370]. В рамках этой программы реализуются мероприятия подпрограммы № 4 «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России, проживающих на территории Архангельской области». Задачи, решаемые в рамках этой подпрограммы, в основном соответствуют тем, которые заявлены в аналогичных документах федерального уровня, но особо выделяется задача повышения компетентности в области межкультурной коммуникации муниципальных служащих. Базовыми индикаторами подпрограммы выступают рост позитивной оценки населением области межэтнических отношений и увеличение числа участников мероприятий этнокультурной направленности.

Наконец, необходимо указать на то, что с 2011 г. в регионе действует закон «О государственной поддержке национально-культурных автономий в Архангельской области»[371], определяющий формы и порядок поддержки региональными и местными властями общественных объединений, созданных по принципу этнокультурной общности.

В целом следует отметить, что, за исключением вышеуказанных документов, каких-либо специфических региональных законов, регулирующих государственную национальную политику, в Архангельской области не имеется, а органы власти и местного самоуправления осуществляют свои полномочия, исходя из норм федерального законодательства, норм областных законов и подзаконных актов более общего характера. Вместе с тем опрошенные нами летом 2016 г. эксперты из числа региональных и муниципальных чиновников почти единодушно отмечают, что имеющаяся законодательная база вполне достаточна для решения основных задач, а трудности на пути повышении качества работы государственных институтов в интересующей нас сфере вызваны в большей степени недостаточностью финансового и отчасти кадрового обеспечения.

Теперь обратимся к вопросу об организационных основах этнонациональной политики в Архангельской области. Ретроспективно история возникновения в системе областных органов власти специальных ведомств, уполномоченных осуществлять регулирование межнациональных отношений, в общих чертах выглядит следующим образом. На протяжении периода с 1996 по конец 2000-х гг. в регионе не существовало исполнительного органа, специально созданного для решения задач национальной политики. Вопросы миграционного учета были возложены сначала на УМВД (паспортно-визовая служба), а с 2004 по 2016 гг. – УФМС по Архангельской области. Что же касается взаимодействия с национально-культурными автономиями и иными объединени-

---

[370] Об утверждении государственной программы Архангельской области «Развитие местного самоуправления в Архангельской области и государственная поддержка социально ориентированных некоммерческих организаций (2014–2020 годы)»: Постановление Правительства Архангельской области от 8.102013 № 464-пп.

[371] О государственной поддержке национально-культурных автономий в Архангельской области: областной закон от 7.07.2011 № 307-23-ОЗ.

ями граждан, создаваемыми на основе этнокультурной общности (диаспоры, землячества и т. п.), то оно осуществлялось в рамках деятельности различных структур, в функции которых входило взаимодействие с общественностью в целом. Первоначально (с конца 1990-х) работа с представителями общественных организаций, включая организации этнокультурной направленности, велась через общественных представителей главы областной администрации[372]. Позже был создан специальный орган – Департамент информации и общественных связей (2001 г.)[373], из состава которого в 2008 г. был выделен отдельный Департамент общественных связей[374]. В конце 2009 г. департамент ликвидировали, а его полномочия были переданы управлению общественных связей Министерства по региональной политике и местному самоуправлению Архангельской области[375]. В положениях всех этих органов взаимодействие с национально-культурными объединениями не выделяется в особое направление – о них упоминается исключительно в контексте взаимодействия исполнительной власти региона с институтами гражданского обществе в целом. Только через несколько лет в структуре вышеуказанного Министерства был образован отдел, деятельность которого целиком и полностью сосредоточена на реализации государственной национальной политики региона. В начале 2016 г. Министерство упразднено, а отдел по реализации национальной политики был включен в состав Департамента по внутренней политике администрации Губернатора и Правительства Архангельской области[376].

Схожим образом, хотя и опережающими темпами, складывалась ситуация с темой межэтнических отношений в деятельности совещательных и консультативных органов при областном руководстве. Так, до 2011 г., когда была создана региональная комиссия по вопросам гармонизации межэтнических отношений[377], совещательные структуры при Главе администрации, а затем Губернаторе были нацелены на обсуждение более широкого круга вопросов, связанных с выстраиванием диалога между общественностью и региональными властями. Об этом свидетельствуют их наименования и положения: обще-

---

[372] Об общественных представителях Главы администрации области. Распоряжение Главы администрации Архангельской области от 3 сентября 1997 № 511-р

[373] Об утверждении положения о департаменте информации и общественных связей администрации Архангельской области: Постановление Главы администрации Архангельской области от 29 декабря 2001 г. № 535.

[374] Об утверждении положения о Департаменте общественных связей Архангельской области: Постановление администрации Архангельской области от 19 сентября 2008 г. № 213-па-32 // Волна, 30.09.2008.

[375] Об утверждении положения о министерстве по региональной политике и местному самоуправлению Архангельской области: Постановление Правительства Архангельской области от 18 декабря 2009 г. № 223-пп // Волна, 31.12.2009.

[376] Об утверждении Положения о Департаменте по внутренней политике администрации Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области: Указ Губернатора Архангельской области от 15.02.2016 № 14-у. URL: http://dvinaland.ru/gov/-bofbp7xv (дата обращения: 05.12.2016).

[377] О комиссии по вопросам гармонизации межэтнических отношений в Архангельской области: распоряжение Губернатора Архангельской области: от 28 марта 2011 года № 226-р.

ственная коллегия[378], общественный совет[379] и пр. Вместе с тем вышеупомянутая комиссия (позднее её заменил совет по межнациональным отношениям при Губернаторе[380]), а также экспертный совет по вопросам государственной национальной политики и межнациональных отношений при областном Собрании депутатов возникли несколько раньше начала систематической работы региональных органов исполнительной власти по разработке и претворению в жизнь плана мероприятий в рамках новой стратегии национальной политики. Даже в некоторых муниципальных образованиях (в частности, в г. Северодвинск) по инициативе местных властей организуется деятельность совещательных органов по вопросам межэтнических отношений. Все это можно рассматривать как отклик на усилившийся запрос со стороны общественности на выделение проблематики межэтнических отношений в самостоятельное направление деятельности региональных властей, а также более активное привлечение этнических лидеров к формированию соответствующей политики. Также это стало свидетельством зрелости тех региональных структур гражданского общества, которые создавались с целью консолидации этнических меньшинств и публичного представительства их интересов.

Большинство из активно действующих национально-культурных объединений Архангельской области, представляющих наиболее многочисленные этнические меньшинства, были созданы ещё до концептуального переосмысления этнонациональной политики на общероссийском уровне. Так, украинская и татарская национально-культурные автономии официально появились в Архангельской области в 2002 г., общественная организация российских немцев[381] «Нордлихьт» («Северное сияние») существует с 2003 г., землячество ненецкого округа «Тосавэй» оформилось ещё в 1999 г., архангельское отделение «Союза армян России» появилось в 2004 г., а областная национально-культурная автономия евреев была зарегистрирована в 2009 г. Эти и некоторые другие организации, объединяющие людей по этническому принципу или стране происхождения, состоят в настоящее время на правах коллективного членства в Совете национальностей города Архангельска и Архангельской области (существует с 2006 г.) – своеобразной площадке для публичного межкультурного диалога.

Таким образом, с конца 1990-х и вплоть до нового этапа в истории этнонациональной политики в РФ мы можем наблюдать на территории Архангельской области множество успешных общественных инициатив по самоорганизации этнических меньшинств. Лидеры создаваемых в этот период национально-культурных объединений демонстрируют способность выстра-

---

[378] Об образовании общественной коллегии при Главе администрации области: Постановление Главы администрации Архангельской области от 12 января 1998 г. № 5 // Волна, 20.01.1998.

[379] Об общественном совете при Главе администрации области: Постановление Главы администрации Архангельской области от 3 августа 2001 г. № 358.

[380] Об образовании совета по межнациональным отношениям: Распоряжение Губернатора Архангельской области от 21.052015 г. № 393-р.

[381] В Архангельской области до сих пор проживает некоторое количество немцев, депортированных на север в годы Великой Отечественной войны.

ивать горизонтальные связи в рамках межэтнических ассоциаций, а также готовность включаться в разработку региональной политики посредством работы в совещательных коллегиальных органах. Бюрократические структуры региональной исполнительной власти активизируют свою деятельность в сфере регулирования межэтнических отношений уже после принятия Стратегии 2012 г., когда это становится самостоятельным направлением государственной политики.

Опрошенные нами руководители наиболее активных общественных объединений этнокультурной направленности указали, что их организации создавались в целях поддержания этнической идентичности у представителей нерусского населения региона и сохранения самобытных элементов их культур. Как следствие, все без исключения организации такого рода большое внимание уделяют мероприятиям, направленным на сохранение коллективной памяти о культурных истоках своей этнической группы, чему служат всевозможные традиционные народные и религиозные праздники, торжества по случаю памятных дат и т. п. Как отметили участники экспертного опроса, именно в случае необходимости проведения подобного рода мероприятий становится актуальным сотрудничество с органами власти, способными и готовыми оказать разнообразную поддержку общественным активистам. В качестве наиболее значимых её форм, по мнению наших информантов, выделяются следующие:

- финансовая поддержка (гранты);
- материально-техническая поддержка (предоставление оборудованных помещений для проведения локальных мероприятий);
- организационная поддержка (при подготовке общественных мероприятий; организационное обеспечение встреч с первыми лицами области);
- информационная поддержка (содействие в размещении материалов в СМИ в случае проведения мероприятий областного значения либо в случае создания этнокультурными объединениям интересных информационных поводов);
- консультативно-методическая поддержка (помощь в подготовке документов, информирование о проводимых Правительством мероприятиях и пр.).

В целом руководители национально-культурных автономий и землячеств оценивают данную деятельность региональных органов власти как вполне удовлетворительную. Более того, такие направления как грантовая поддержка или организационная помощь в проведении культурно-массовых мероприятий включаются самими органами власти в перечень индикаторов годовых планов по реализации мер региональной стратегии национальной политики. Примечательно, что и со стороны общественности, и со стороны властных структур почти с самого начала их сотрудничества возникла идея проведения не только мероприятий, значимых для того или иного конкретного народа, но и мероприятий, проводимых в формате межэтнического диалога (например, ежегодный Северный межнациональный форум, проводимые в различных районах области мероприятия «Большой круг»). Безусловно, такой подход позволяет представителям разных народов не замыкаться в своем «культурном

гетто», что содействует укреплению единства полиэтничной российской нации в отдельно взятом регионе.

Вместе с тем, наши информанты в большинстве своем выразили понимание того факта, что областная власть рассчитывает на них как на ресурс, позволяющий решать ряд задач государственного значения, а именно:

- мониторинг ситуации в сфере межэтнических отношений;
- профилактика межэтнических конфликтов (в случае обнаружения признаков перерастания личных или бытовых противоречий в этнически окрашенные столкновения) – в ходе оперативного реагирования представители исполнительной власти, правоохранительных органов и диаспор действуют согласованно;
- обратная связь – оценка представителями этнических сообществ деятельности власти и выдвижение своих предложений и проектов;
- взаимные консультации, в том числе привлечение общественности к обсуждению законопроектов, подзаконных актов, государственных программ и т. п.

В то же время некоторые эксперты отмечали, что национально-культурным объединениям нередко приписываются несвойственные им функции, для осуществления которых у них к тому же недостаточно ресурсов. Так, указанные объединения, являясь удобными партнерами для областной власти, все же не могут выступать достаточно надежными каналами коммуникации с основной массой любой сколько-нибудь многочисленной этнической группы по причине её социальной неоднородности и рассредоточенности на большой территории. Таким образом, мониторинг этносоциальных процессов и профилактика межэтнической напряженности в условиях исследуемого региона должны оставаться прерогативой государственных органов, прежде всего, правоохранительных.

Ещё одно «узкое место» этнонациональной политики в Архангельской области заключается в следующем: несмотря на то, что к настоящему моменту региональным властям удалось выстроить систему устойчивых связей с национально-культурными автономиями и землячествами и выработать эффективные механизмы поддержки последних, из публичного диалога выпадают те этнические группы, в среде которых не возникло публично действующих организаций или общепризнанных лидеров диаспоры[382]. Очевидно, что проблема «невключенности» таких этнических групп в мероприятия государственной национальной политики не должна оставаться без внимания.

Наконец, необходимо отметить наличие у национально-культурных объединений хронического дефицита ресурсов – от кадровых до финансовых. В условиях экономических сложностей, с которыми сталкивается сегодня Россия, привлекать спонсорскую поддержку, по заявлениям наших информантов, становится все труднее. В то же время, рост бюджетного дефицита может привести к секвестру расходов на материальную поддержку соответствующих проектов и мероприятий. Если негативные тенденции в экономике и государственных финансах сохранятся, то реальным становится риск невыполнения

[382] Например, узбеки, таджики или чуваши.

в полном объеме задачи региональной национальной политики. Поскольку в плане межэтнических отношений Архангельская область остается весьма благополучной, национальная политика не рассматривается областным руководством в качестве приоритетного направления, а значит, в будущем она с высокой степенью вероятности будет финансироваться по остаточному принципу.

Вышеизложенное представляет собой анализ институционального аспекта этнонациональной политики и в общих чертах раскрывает механизмы и формы взаимодействия акторов, вовлеченных в управление межэтническими отношениями. Далее обратимся к предметной стороне этнонациональной политики, т. е. к собственно межэтническим отношениям и этносоциальным процессам, в контексте которых эти отношения развиваются.

Как было указано выше, удельный вес представителей этнических меньшинств в составе населения области (без НАО) незначителен. При этом одни из самых многочисленных меньшинств – украинцы и белорусы, которые в силу культурной и языковой близости к русским практически не испытывают проблем социальной эксклюзии, дискриминации, не сталкиваются с коммуникативными барьерами при взаимодействии с представителями этнического большинства и ведут образ жизни, мало чем отличающийся от общепринятого. Впрочем, опрошенные нами эксперты указывают на то, что представители любой этнической группы, если они не приехали на один сезон ради заработка, а желают обосноваться в регионе либо уже давно в нем проживают, как правило, добровольно идут на частичную аккультурацию с целью интеграции в принимающее сообщество. Многие пережили этот процесс ещё в советские времена. Что же касается молодежи, для значительной части которой Архангельская область является «малой родиной», то они, разумеется, не живут в изоляции от этнического большинства, а наоборот, социализируются в его среде. Что же касается иммигрантов, то их численность мала, а срок пребывания на территории области ограничен.

Таким образом, вектор этносоциальных процессов в регионе таков, что в ближайшем будущем он останется де-факто моноэтничным. Это подтверждается как динамикой миграционных процессов и статистическими данными о национальном составе населения области за последние почти пятнадцать лет, так и единодушным мнением экспертов, которые не видят фундаментальных факторов, способных существенно изменить этносоциальную ситуацию в регионе в ближайшие несколько лет. Следовательно, этносоциальные процессы в Архангельской области интересно рассмотреть не в аспекте фактов межэтнической коммуникации, а с иной точки зрения: в частности, выявляя дискурсивный характер этнических различий и этнических границ, что, прежде всего, необходимо этническом большинству для поддержания собственной идентичности. Дескриптивное определение того, кто такой «русский» и кто им не является (оппозиция «свои – чужие») способно консолидировать население на основе идеи этнокультурного единства, что в условиях объективно высокой стратифицированности российского общества по социально-экономическим параметрам является одним из важнейших факторов политической стабильности в стране.

Влияние определенного дискурса проявляется в способе описания социальной реальности, который используют индивиды, в том числе в ситуации проведения социологического опроса. Далее будет дан анализ результатов массового опроса населения Архангельской области и НАО, проведенного в сентябре − октябре 2015 г. (выборка – 700 чел., погрешность – 3,7 %). Одна из тем исследования – оценка состояния межнациональных отношений в регионе проживания. Абсолютное большинство опрошенных респондентов в качестве своей национальности указали «русский» (93 % от давших ответ), что в целом коррелирует с данными переписи населения 2010 г.

На вопрос: «Ощущается ли сейчас в городе / районе Вашего нынешнего проживания межэтническая напряженность?» − 22 % респондентов уверенно дали отрицательный ответ, ещё 45 % скорее склоняются к отрицательному ответу. Вместе с тем, около 9 % респондентов с разной степенью уверенности склоняются к признанию наличия конфликтного потенциала в отношениях между представителями различных этнокультурных групп. При этом в городской агломерации Архангельск – Новодвинск доля таких ответов выше и доходит до 12 %. Схожим образом оценивается респондентами риск возникновения насильственных межэтнических конфликтов: большинство респондентов (45 %) сомневаются в том, что в регионе проживания возможны столкновения на национальной почве; ещё 29 % опрошенных однозначно утверждают, что таковых столкновений быть не может. Лишь 8 % опрошенных допускают такую возможность.

Среди категории респондентов, в той или иной степени ощущающих межэтническую напряженность, бытуют представления о целом ряде причин, создающих такую ситуацию. Распределение мнений по этому вопросу отражено в табл. 44.

Таблица 44. Возможные, по мнению респондентов, причины межэтнической напряженности в регионе проживания, n = 700 (допускалось несколько вариантов ответа)

Вариант ответа	Процент
Несовместимые нормы и правила поведения	51,7
Агрессивность в межгрупповых отношениях, конфликтное поведение	43,1
Быстрый рост численности этнических групп	43,1
Конкуренция за рабочие места	39,7
Вызывающие формы бытового повседневного поведения	32,8
Усиление криминогенной обстановки в этнических группах	31,0
Доминирование этнической группы в определенных сферах занятости	22,4

Ответы респондентов на вопрос об их отношении к некоренному населению в целом указывают на достаточно высокий уровень терпимости к иммигрантам (табл. 45).

Таблица 45. Мнение респондентов о взаимоотношениях приезжих с коренным населением, n = 700

Вариант ответа	Частота	%
У них сложились устойчивые хорошие отношения	120	17,1
В целом нормальные отношения, но случаются недоразумения	187	26,7
Отношения неровные, нередко возникают напряжения	42	6,0
Напряженные отношения, нередко происходят драки, вызывают полицию	4	0,6
Местные и приезжие почти не общаются друг с другом	20	2,9
Затрудняюсь ответить	320	45,7
Нет ответа	7	1,0
Итого	**700**	**100**

При этом из общего числа опрошенных нейтрально или положительно относится к приезжим из Украины, Белоруссии или Молдавии 88 %, стран Закавказья (Азербайджан, Армения, Грузия) – 69 %, Средней Азии (Таджикистан, Узбекистан и др.) – 67 %, республик Северного Кавказа (Дагестан, Ингушетия, Чечня и др.) – 60 %. Однако на этом фоне негативное отношение к выходцам из закавказских стран выразило 18 % опрошенных, к представителям среднеазиатских народов – 19 % и уроженцам северокавказских республик – 24 %.

Таким образом, в ходе опроса были получены данные, хоть и подтверждающие статус Архангельской области как региона, где наблюдается межэтнический мир, однако свидетельствующие также о наличии на её территории потенциала межэтнической напряженности.

Риски ухудшения ситуации мы связываем со следующими факторами:

- существенный уровень ксенофобских настроений среди жителей обследованных регионов по отношению к приезжим из республик Северного Кавказа, а также государств Средней Азии и Закавказья;
- наличие в составе населения Архангельской области статистически значимого меньшинства, оценивающего состояние межэтнических отношений как неблагоприятное и описывающее их в терминах напряженности и конфликта;
- распространенность среди этой части населения негативных этнических гетеростереотипов, согласно которым этнические меньшинства несут с собой угрозу социальному благополучию и безопасности большинства.

Интересно отметить, что полученные нами данные подтверждаются результатами массового опроса, проведенного Центром изучения общественного мнения (ЦИОМ) при Правительстве Архангельской области в июле − августе 2015 года. Так, согласно данным этого опроса, оценивает межэтнические отношения в регионе как доброжелательные или спокойные 16,2 % и 71 % респондентов, соответственно. Лишь 6 % опрошенных отметили наличие напряженности или конфликтности во взаимоотношениях представителей различных национальностей. Близкие к нашим данным результаты были полу-

чены ЦИОМ в отношении оценки респондентами вероятности возникновения конфликтов на национальной почве: немногим более 10 % высказали мнение о возможности такого рода конфликтов, тогда как подавляющее большинство (86,3 %) выразили уверенность в том, что это маловероятно либо вовсе невозможно[383]. Наконец, те из респондентов, кто оценил риски межэтнических конфликтов как высокие, в числе наиболее вероятных причин указали многие из тех, что и большинство опрошенных нами: вызывающее поведение представителей некоторых национальностей – 47,2 %, безработица и конкуренция на рынке труда – 34,4 %, преобладание представителей некоторых национальностей в отдельных сферах производства, бизнеса, культуры – 21,5 %[384].

Обобщая приведенные данные, можно сделать некоторые важные выводы. Во-первых, примерно 10 % (в доверительном интервале 3–4 %) нынешнего населения области (в массе своей – коренные жители) дискурсивно вовлечено в конструирование специфической этносоциальной картины. Эта специфика выражается, с одной стороны, в примордиалистском понимании этничности – население распределено по этническим группам, между которыми возможно провести четкие границы на основе комплекса дифференцирующих культурных признаков, а сама принадлежность индивидов к той или иной этнической группе им предписана и остается неизменной на протяжении всей их жизни. С другой стороны, отношения между отдельными этническим группами (их представителями) понимаются как зона напряженности из-за наличия определенной социокультурной дистанции, которая выражается в несовместимости ценностных ориентаций и поведенческих паттернов. Как следствие, взаимодействие проживающих на одной и той же территории этнических групп, между которыми существует значительная социокультурная дистанция, с высокой степенью вероятности может приобрести конфликтный характер. Во-вторых, дискурсивные практики этой части населения производят рационализацию совокупности установок, которые можно обозначить как ксенофобские. Содержание этих установок сводится к тому, что их носители воспринимают определенные совокупности людей, маркируемые как этносы (народы, национальности и т. д.), в качестве конкурентов в борьбе за ресурсы и статусы либо как прямую угрозу физическому существованию этой общности. В-третьих, данная рационализация, проявлением которой в частности являются ответы респондентов на вопрос о причинах межэтнических конфликтов / напряженности, обладает всеми свойствами стереотипов. Они воспроизводятся дискурсивно через ретрансляцию определенных публичных высказываний или экстраполяцию частных случаев и в основном не подтверждаются ни обобщением личного опыта, ни данными из релевентных источников, а нередко им противоречат.

Таким образом, результаты социологических исследований позволяют зафиксировать наличие в настоящее время определенного разрыва между

[383] Оценка населением межнациональных, межконфессиональных отношений и миграционных процессов в Архангельской области // Государственное автономное учреждение Архангельской области «Центр изучения общественного мнения». URL: http://гау-циом.рф/rezultaty-issledovanij/2016/ocenka-naseleniem-mezhnacionalnyh-mezhkonfessionalnyh-otnoshenij-i-migracionnyh-processov-v-arhangelskoj-oblasti1.

[384] Там же.

представлениями населения Архангельской области о характере и масштабах происходящих в ней этносоциальных процессов и объективным содержанием этих процессов. Исходя из этого, важнейшей задачей государственной национальной политики в регионе видится просвещение населения в целях искоренения остатков негативных стереотипов и формирования уважительного отношения представителей различных этнических групп друг к другу. Эта точка зрения в целом находит подтверждение и в указании опрошенных нами экспертов на просветительские мероприятия как на один из основных (наряду с мониторингом, осуществляемым правоохранительными инстанциями) методов профилактики межэтнических конфликтов.

Проблема интеграции этнических меньшинств и формирования общегражданской российской идентичности для Архангельской области не актуальна в силу выраженной этнической однородности населения и слабой интенсивности иноэтничной иммиграции. В этих условиях имеет место «мягкая» форма аккультурации малочисленных иноэтничных элементов, протекающая на микросоциальном уровне и вне пределов регулирующего воздействия государства. Повсеместно распространены межэтнические браки, в учебных заведениях не существует разделения учащихся по этническому или этноконфессиональному принципу, практически все взрослые представители этнических меньшинств так или иначе неизбежно вовлекаются в трудовые отношения и другие экономические практики с представителями русского большинства. Таким образом, социализация этих людей происходит в контексте регулярных коммуникаций с этническим большинством (русскими) и под мощным воздействием русских культурных норм, символов и образцов поведения. Многие активисты этнокультурных объединений области, с которыми проводились интервью, особо отмечали, что им фактически приходится заново прививать своим землякам культурные традиции их народа и в некотором смысле искусственно поддерживать интерес к родному языку, фольклору, национальному костюму, кухне и тому подобному.

Исходя из всего вышеуказанного, представляется наиболее рациональным, если областные органы власти и органы местного самоуправления будут в своей практической деятельности ориентироваться как раз на своеобразную «мягкую» версию аккультурационной модели этнополитики, поскольку именно этой модели благоприятствуют долгосрочные социально-экономические, социально-демографические и социокультурные тренды, развертывающиеся в исследуемом регионе. Разумеется, такого рода этнополитические ориентиры не должны исключать задачи по обеспечению реальных возможностей удовлетворения культурных потребностей для этнических меньшинств. Однако последнее не должно противоречить базовой цели интеграции всего населения в единое национально-гражданское сообщество с формированием на его основе идентичности более высокого порядка – российской национальной идентичности. При этом следует отметить, что адекватность этой модели этнополитики в регионах другого типа, чем тот, к которому принадлежит Архангельская область, весьма сомнительна. Так, в полиэтничных субъектах РФ или в субъектах с заметной долей коренных малочисленных

народов в составе населения мы сталкиваемся с принципиально иной конфигурацией параметров этнополитической ситуации и, следовательно, с иными приоритетами в сфере регулирования межэтнических отношений и этнокультурных процессов, что предполагает обращение к иным подходам, нежели аккультурация.

Глава 11. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В НЕНЕЦКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Ненецкий автономный округ (далее – НАО) был образован 15 июля 1929 года[385] и согласно ст. 65 Конституции РФ входит в состав Российской Федерации, является ее полноправным субъектом, а также входит в состав Архангельской области[386] и Северо-Западного федерального округа[387].

Согласно ст. 66 Конституции отношения автономных округов, входящих в состав области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти области.

По оценке Федеральной службы государственной статистики, представленной на сайте Департамента региональной политики НАО, численность населения НАО на 01 января 2015 года составляет 43 373 человек, 75 из 193 национальностей России проживают на территории округа[388].

По данным Всероссийской переписи населения 2010 года национальный состав НАО распределился следующим образом: русские – 26648,0 (66,1 %), ненцы – 7504,0 (18,6 %), коми – 3623,0 (9,0 %), украинцы – 987,0 (2,4 %), белорусы – 283,0 (0,7 %), татары – 209 (0,5 %), азербайджанцы – 157,0 (0,4 %), другие национальности – 888 (2,3 %).

По информации Департамента региональной политики НАО, в округе зарегистрировано:

1) 18 семейно-родовых, 1 территориально-соседская община коренных малочисленных народов Севера, 1 национальная диаспора (дагестанская);

2) 2 национальных региональных общественных движения (Союз оленеводов НАО и Региональное общественное движение «Ассоциация ненецкого народа «Ясавэй» НАО);

---

[385] Постановление ВЦИК от 15.07.1929 «О составе округов и районов Северного края и их центрах» // СУ РСФСР. 1929. № 61. Ст. 606.

[386] Устав Архангельской области // Волна. № 13. 2001.

[387] Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 20. Ст. 2112.

[388] Национальный состав Ненецкого автономного округа. URL: http://smi.adm-nao.ru/otnosheniya-v-nao/nacionalnyj-mir-neneckogo-avtonomnogo-okruga/ (дата обращения: 28.09.2016).

3) 5 местных религиозных организаций христианского толка (старообрядцы и православные);

4) 1 региональная общественная организация «Арктический казачий круг»[389].

Общественно-политическая обстановка в НАО в сфере межнациональных отношений на протяжении последних лет характеризуется как стабильная и контролируемая, предпосылок к возникновению очагов социальной напряженности на национально-этнической основе не выявлено.

Для достижения целей органами государственной власти региона проводится плановая работа во взаимодействии с общественностью.

Среди приоритетных направлений государственной национальной политики в регионе – обеспечение равноправия граждан, проживающих на территории НАО, межнационального мира и согласия, гармонизация межнациональных отношений, создание социально-экономических условий для эффективной реализации государственной национальной политики, создание условий для социальной и культурной адаптации мигрантов в округе[390].

Нормативное правовое обеспечение этнической политики НАО основано на реализации положений следующей правовой документации:

1) Устав НАО[391];

2) Закон НАО № 20-оз[392] (социально-ориентированные организации);

3) Закон НАО № 4-оз (ненецкий язык)[393].

Также принят ряд подзаконных актов:

1) Постановление Администрации НАО № 401-п[394], утверждающее государственную программу поддержки ненцев как коренного народа;

2) Постановление Администрации НАО № 32-п[395] о предоставлении грантов из окружного бюджета для социально-ориентированных организаций;

---

[389] Реестр зарегистрированных некоммерческих организаций. Департамент региональной политики Ненецкого автономного округа. URL: http://smi.adm-nao.ru/nko-nao/reestr-nekommercheskih-organizacij/reestr-zaregistrirovannyh-nekommercheskih-organizacij/ (дата обращения: 28.09.2016).

[390] Утверждена Стратегия государственной национальной политики в НАО до 2025 года. URL: http://adm-nao.ru/press/government/9220/ (дата обращения: 28.09.2016).

[391] Устав НАО. URL: http://docs.cntd.ru/document/748300094 (дата обращения: 28.09.2016).

[392] Закон НАО от 19.04.2011 № 20-оз «О государственной поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций». URL: http://docs.cntd.ru/document/895293841 (дата обращения: 28.09.2016).

[393] Закон НАО от 06.03.2013 № 4-оз «О ненецком языке на территории Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/453126131 (дата обращения: 28.09.2016).

[394] Постановление Администрации НАО от 11.11.2013 № 401-п «О государственной программе Ненецкого автономного округа «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/494309536 (дата обращения: 28.09.2016).

[395] Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 15.10.2014 № 32-п «Об утверждении положения о порядке предоставления субсидий (грантов) из окружного бюджета на реализацию социальных проектов социально ориентированных некоммерческих организаций». URL: http://docs.cntd.ru/document/411701419 (дата обращения: 28.09.2016).

3) Постановление Администрации НАО № 390-п[396], утверждающее государственную программу в области межнациональных отношений;

4) Постановление Администрации НАО № 1025 «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе»[397];

5) Постановление губернатора НАО № 85-пг о мониторинге межнациональных отношений[398];

6) Распоряжение губернатора НАО № 178-рг о реализации федеральной стратегии в области национальной политики на период до 2025 года в 2014–2016 годах[399] и др.

Устав раскрывает общие принципы этнической политики округа, акцентируя свое внимание на защиту интересов ненцев. Абз. 1 и 2 преамбулы устанавливает, что «Устав – нормативный акт прямого действия, выражающий волю и интересы ненецкого и других народов, проживающих на территории округа».

В ст. 14 Устава определено, что «Органы государственной власти и управления округа признают и гарантируют права ненецкого народа на сохранение и развитие уклада жизни, культуры, языка, среды обитания, ведения традиционных отраслей хозяйствования в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, федеральным и окружным законодательством, создают для этого экономические и правовые условия, осуществляют политику протекционизма». Тут важно отметить, что с точки зрения существующей международно-правовой практики «протекционизм» является не совсем политически корректным термином, так как подразумевает некоторую «цивилизационную отсталость» коренных малочисленных народов. Это является скрытой дискриминацией. В настоящее время преобладает научно-правовая

---

[396] Постановление Администрации Ненецкого автономного округа от 15.10.2014 № 390-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа «Реализация региональной политики Ненецкого автономного округа в сфере международных, межрегиональных и межнациональных отношений, развития гражданского общества и информации». URL: http://docs.cntd.ru/document/411711111 (дата обращения: 28.09.2016).

[397] Постановление Администрации НАО от 29.12.2001 № 1025 «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/802001260 (дата обращения: 28.09.2016).

[398] Постановление губернатора Ненецкого автономного округа от 14.10.2015 № 85-пг «О мониторинге состояния межнациональных и межконфессиональных отношений и оперативном реагировании на конфликтные ситуации в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений на территории Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/429024037 (дата обращения: 28.09.2016).

[399] Распоряжение губернатора Ненецкого автономного округа от 23.06.2014 № 178-рг «О Плане мероприятий на 2014–2016 годы по реализации в Ненецком автономном округе Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». URL: http://adm-nao.ru/media/uploads/userfiles/2015/8F.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

доктрина «права на самоопределения» и «права на развитие», а коренные народы воспринимаются как носители альтернативной традиционной культуры, исповедующие принципы «устойчивого развития» в целях сохранения биологического разнообразия своей среды обитания, применяя не истощительные методы хозяйствования и промыслов в целях передачи своей этничности, знаний и умений будущим поколениям. Хотя, с другой стороны, А.В. Ахметова, ссылаясь на В.А. Кряжкова, считает, что только через протекционизм можно добиться их реального равенства с другими народами и, тем самым, обеспечить социальную справедливость [17, с. 24]. П.В. Гоголев идет еще дальше и выступает в поддержку патернализма, определяя его как «основанную на национальной традиции и воле народа суверенного государства в целом государственно-властной, ответственной политики в отношении отдельных категорий населения и этнических групп в целях обеспечения права на развитие, реализации принципа социального равенства, сохранения и развития дополнительных мер защиты прав на основе деятельного участия заинтересованных категорий в управлении делами государства и общества» [18, с. 33].

В ст. 15 Устава говорится о том, что ненецкий и другие коренные малочисленные народы Севера участвуют в осуществлении власти на уровне округа и на местах не только путем представительства, но и в иных формах непосредственной демократии в соответствии с окружными законами.

Что же касается квотирования мест для лиц из числа КМНС в законодательные органы государственной власти региона, то согласно позиции Верховного суда РФ, отраженной в Определении от 10 августа 2005 года по делу № 63-Г05-8, существовавшая до 2005 г. норма о квотировании противоречит базовым принципам Конституции РФ. Суд пояснил, что ранее существовавшая норма ст. 13 Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» противоречит более поздним положениям Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[400]. Основная причина отмены квот – это подписание и ратификация Россией Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ, которая предусматривает запрет на любые аффирмативные действия в отношении участия граждан в деятельности органов власти: государственных и муниципальных [11, с. 164–165]. Таким образом, в настоящее время система квотирования признана неконституционной.

Наиболее важной нормой можно считать закрепленное в ст. 16 Устава положение, что вопросы социально-экономического развития ненцев органы государственной власти и округа решают с ассоциацией ненецкого народа «Ясавэй». В свою очередь «Ясавэй» входит в координационный совет Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

[400] Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (ред. от 02 ноября 2013 года) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Документ первоначально опубликован в Российской газете, 2002. 15 июня. См.: Электронная версия документа в системе «КонсультантПлюс».

Российской Федерации[401]. «Ясавэй» также обладает правом законодательной инициативы согласно ст. 29 Устава.

Ст. 17 предполагает создание территорий традиционного природопользования в соответствии с нормативными правовыми актами НАО для сохранения самобытной культуры ненцев. Во исполнение ст. 17 в НАО было принято вышеупомянутое Постановление Администрации НАО от № 1025, а затем и окружной закон. В качестве примера окружной территории традиционного природопользования (ТТПП) можно назвать «Рассвет Севера», которая была создана в границах существующего землеотвода колхоза «Рассвет Севера», и земли которой относятся к числу земель сельскохозяйственного значения[402]. Еще одним примером территории традиционного природопользования регионального значения в НАО может служить ТТПП «Колгуев»[403]. Важно отметить, что создание территорий традиционного природопользования федерального значения до сих пор находится на стадии стагнации [19, с. 53], они создаются только на уровне регионов.

Ст. 18 закрепляет безусловный приоритет интересов и социально-экономического развития ненцев и других малочисленных народов Севера при добыче ресурсов из недр и расходовании сопутствующих платежей за пользование недрами. Более того, согласно абз. 2 ст. 57 Устава предоставление и изъятие земель, других природных ресурсов, находящихся в собственности округа в местах исторически традиционного проживания ненецкого и других малочисленных народов Севера, для целей, не связанных с их хозяйственной деятельностью, осуществляется по согласованию с органами местного самоуправления соответствующей территории либо на основании местного референдума.

Закон НАО № 20-оз в ч. 5 ст. 7 устанавливает, что органы государственной власти НАО могут оказывать поддержку социально ориентированным некоммерческим организациям при условии осуществления ими деятельности в сфере защиты прав и законных интересов малочисленных народов Севера.

Закон НАО № 4-оз в ч. 1 и 2 ст. 1 устанавливает, что ненецкий язык является важнейшим элементом этнической культуры, неотъемлемой частью быта, культуры, традиционного образа жизни ненцев.

Ст. 7 определяет, что Администрация НАО утверждает, реализует и финансирует государственные программы и ведомственные целевые программы по поддержке ненецкого языка.

Важнейшей из всех программ по гармонизации межэтнических отношений является упоминаемая выше государственная программа «Реализация региональной политики Ненецкого автономного округа в сфере международ-

---

[401] Координационный совет Ассоциации. URL: http://www.raipon.info/about/koordsovet.php (дата обращения: 28.09.2016).

[402] Постановление Администрации НАО от 21.01.2002 № 25 «Об образовании территории традиционного природопользования «Рассвет Севера».
URL: http://docs.cntd.ru/document/802001261 (дата обращения: 28.09.2016).

[403] Постановление Администрации НАО от 21.01.2002 № 27 «Об образовании территории традиционного природопользования «Колгуев». URL: http://docs.cntd.ru/document/802001266 (дата обращения: 28.09.2016).

ных, межрегиональных и межнациональных отношений, развития гражданского общества и информации».[404]

Ответственный исполнитель государственной программы – Департамент региональной политики НАО. Соисполнители программы:

1) Департамент здравоохранения, труда и социальной защиты населения НАО;

2) Департамент финансов, экономики и имущества НАО.

Участники государственной программы:

1) ГБУ НАО «Ненецкая телерадиовещательная компания»;

2) ГБУ НАО «Редакция общественно-политической газеты НАО «Няръяна вындер» («Красный тундровик»)»;

3) КУ НАО «Аппарат по обеспечению деятельности Уполномоченных и Общественной палаты НАО».

Ответственный комитет в структуре департамента – Комитет по делам КМНС и национальной политике.

Подведомственные отделы:

1) отдел по делам коренных малочисленных народов Севера;

2) отдел по вопросам межнациональных отношений.

Ранее вместо Комитета по делам КМНС и национальной политики Департамента региональной политики НАО существовало Управление по делам коренных малочисленных народов Севера и традиционным видам деятельности НАО (см.: Постановление Администрации НАО от 01.07.2009 № 111-п)[405]. С 01 января 2015 года указанное Управление вошло в состав Департамента региональной политики НАО и реорганизовано в Комитет по делам КМНС и национальной политики[406].

На текущий момент общий объем финансирования государственной программы в области межнациональных отношений (Постановление Администрации НАО № 390-п): 681 183,5 тыс. руб., в том числе:

1) средства окружного бюджета − 666 702,6 тыс. руб.,

2) средства федерального бюджета – 7 081,0 тыс. руб.,

3) иные источники – 7 399,9 тыс. руб.

В том числе по годам:

а) 2015 год: 224 730,5 тыс. руб., в том числе:

окружной бюджет – 216 449,5 тыс. руб.,

федеральный бюджет – 7 081,0 тыс. руб.,

иные источники – 1 200,0 тыс. руб.;

---

[404] Постановление Администрации Ненецкого автономного округа № 390-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа «Реализация региональной политики Ненецкого автономного округа в сфере международных, межрегиональных и межнациональных отношений, развития гражданского общества и информации». URL: http://docs.cntd.ru/document/411711111 (дата обращения: 28.09.2016).

[405] Управление по делам коренных малочисленных народов Севера и традиционным видам деятельности Ненецкого автономного округа. Общая информация. URL: http://sever.adm-nao.ru/obshaya-informaciya/ (дата обращения: 04.01.2017).

[406] Управление по делам КМНС войдет в Департамент региональной политики. URL: http://nvinder.ru/news/5778-upravlenie-po-delam-kmns-neneckogo-ao-voydet-v-departament-regionalnoy-politiki (дата обращения: 28.09.2016).

б) 2016 год: 204 685,8 тыс. руб., в том числе:
окружной бюджет – 198 485,9 тыс. руб.,
иные источники – 6 199,9 тыс. руб.;
в) 2017 год: 251 767,2 тыс. руб., в том числе:
окружной бюджет – 251 767,2 тыс. руб.

В области миграционной политики приняты следующие нормативные правовые акты:

1) Постановление Губернатора НАО № 27-пг о Координационном Совете по вопросам миграционной политики[407];

2) Постановление Администрации НАО № 367-п об утверждении государственной программы по содействию добровольному переселению соотечественников[408].

Основными проблемами миграционной политики НАО на 2016 год являются следующие:

1) отсутствие развитой инфраструктуры (дороги, жилищно-коммунальная инфраструктура);

2) монопрофильная структура экономики региона;

3) население округа практически не занято в производственном секторе;

4) в сельских поселениях округа отсутствуют рабочие места в производстве;

5) занятость обеспечивается муниципальным и государственным сектором.

Общий объем финансирования государственной программы по поддержке соотечественников: 5 253,0 тыс. руб., в том числе:
окружной бюджет – 5 253,0 тыс. руб., в том числе по годам:
- 2016 г. – 1 442,0 тыс. руб.;
- 2017 г. – 1 184,5 тыс. руб.;
- 2018 г. – 947,6 тыс. руб.;
- 2019 г. – 947,6 тыс. руб.;
- 2020 г. – 731,3 тыс. руб.

В представленном на официальном сайте Администрации НАО Сводном отчете по реализации и оценке эффективности государственных программ НАО на 2015 год[409] отмечено, что программа по поддержке переселения соотечественников и их дальнейшего трудоустройства реализована с удовлетворительным уровнем эффективности. Основная причина такой ситуации – это неисполнение показателя «Доля участников Программы, занятых трудовой

---

[407] Постановление Губернатора НАО от 18.04.2014 № 27-пг «О создании Координационного Совета по вопросам миграционной политики в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/411707719 (дата обращения: 28.09.2016).

[408] Постановление Администрации НАО № 367-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа «Оказание содействия добровольному переселению в Ненецкий автономный округ соотечественников, проживающих за рубежом, на 2016–2020 годы». URL: http://docs.cntd.ru/document/432866912 (дата обращения: 28.09.2016).

[409] Распоряжение Администрации НАО от 20.04.2016 № 55-р «Об одобрении сводного отчета о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ Ненецкого автономного округа в 2015 году». URL: http://dfei.adm-nao.ru/media/20.04.2016_1.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

деятельностью, включая открывших собственный бизнес, от числа прибывших на конец года, %» (план – 90, факт – 71, отклонение – 19). Всего прибыло 118 человек, из них 98 трудоспособного возраста, трудоустроено – 70.

Причинами, не позволяющими обеспечить полное трудоустройство участников программы, являются неготовность / нежелание некоторых граждан к трудоустройству (уход за ребенком, низкая заработная плата, предстоящий переезд), поиск работы, минуя обращение в КУ НАО «Центр занятости населения», отсутствие подходящих вакансий.

Помимо перечисленных в первом параграфе законов в области этнической политики, затрагивающих права коренных малочисленных народов, можно дополнительно выделить отраслевые окружные законы и подзаконные акты:

1) Закон НАО № 671-оз в области земельных отношений[410];

2) Закон НАО № 1-оз в отношении промыслов ненцев[411];

3) Закон НАО № 58-оз по вопросам организации ненецких общин[412];

4) Закон НАО № 341-оз в области оленеводства[413];

5) Закон НАО № 65-оз о территории компактного проживания ненцев[414].

Среди подзаконных актов целесообразно выделить:

1) Постановление Администрации НАО № 195-п[415], утвердившее ведомственную целевую программу «Развитие телемедицины в Ненецком автономном округе»;

2) Постановление Администрации НАО № 401-п[416], утвердившее государственную программу по сохранению и развитию ненцев.

Общий объем финансирования государственной программы по сохранению и развитию: 74 995,9 тыс. руб., в том числе:

окружной бюджет – 74 995,9 тыс. рублей, в том числе по годам:

---

[410] Закон НАО от 29.12.2005 № 671-оз «О регулировании земельных отношений на территории Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/802045724 (дата обращения: 28.09.2016).

[411] Закон НАО от 28.01.2008 № 1-ОЗ «О государственной поддержке традиционных видов хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера на территории Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/819035883 (дата обращения: 28.09.2016).

[412] Закон НАО от 01.10.2008 № 58-оз «Об общинах коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/819067552 (дата обращения: 28.09.2016).

[413] Закон НАО от 15.03.2002 № 341-оз «Об оленеводстве в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/800300987 (дата обращения: 28.09.2016).

[414] Закон НАО от 21.05.2007 № 65-оз «О территории компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/819003685 (дата обращения: 28.09.2016).

[415] Постановление Администрации НАО от 28.09.2010 № 195-п «Об утверждении ведомственной целевой программы «Развитие телемедицины в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/460400916 (дата обращения: 28.09.2016).

[416] Постановление Администрации НАО от 11.11.2013 № 401-п «О государственной программе Ненецкого автономного округа «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/494309536 (дата обращения: 28.09.2016).

- 2014 г. – 28 329,9 тыс. руб.;
- 2015 г. – 23 456,7 тыс. руб.;
- 2016 г. – 23 209,3 тыс. руб.

Таким образом, этнонациональная политика НАО концентрируется на обеспечении мира и согласия всех этнических групп, проживающих на территории округа. Вместе с тем, в силу специфики региона основной акцент в области этнополитики делается на защите традиционного образа жизни ненцев. Региональное законодательство соответствует требованиям федеральных законов, не имеет с ними противоречий, а главным вопросом остается эффективность правоприменения и детализация его механизмов.

Глава 12. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА: ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Ямало-Ненецкий автономный округ (далее – ЯНАО) образован 10 декабря 1930 года согласно Постановлению ВЦИК РСФСР[417]. Являясь полноправным субъектов РФ, он наряду с Ханты-Мансийским автономным округом входит в состав Тюменской области[418]. Расположен в Уральском федеральном округе [419].

3 августа 2012 г. в ЯНАО утверждена Концепция государственной национальной политики Ямало-Ненецкого автономного округа[420]. В п. 2. Концепции представлена общая характеристика ситуации в сфере межэтнических отношений на территории автономного округа. Основные выдержки из Концепции (данные сверены с актуальной информацией о незарегистрированных некоммерческих организациях на официальном портале Министерства юстиции Российской Федерации[421]):

1) число этнических групп (национальностей): более 130;

2) непропорционально большое количество людей, не указавших свою национальную принадлежность: 29 000 (5,8 %);

---

[417] Постановление ВЦИК РСФСР от 10.12.1930 № «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» // СУ РСФСР. 1931. № 8. Ст. 98. URL: http://www.libussr.ru/doc_ussr/ussr_3682.htm (дата обращения: 28.09.2016).

[418] Устав Тюменской области. URL: http://docs.cntd.ru/document/802032260 (дата обращения: 28.09.2016).

[419] Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе». URL: https://rg.ru/2000/05/14/okruga-dok-site-dok.html (дата обращения: 28.09.2016).

[420] Постановление Правительства ЯНАО от 03.08.2012 № 630-П «Об утверждении Концепции государственной национальной политики Ямало-Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/453120469 (дата обращения: 28.09.2016).

[421] Информация о незарегистрированных некоммерческих организациях. URL: http://unro.minjust.ru/NKOs.aspx (дата обращения: 28.09.2016).

3) соотношение этнических групп:

- русские (61,7 %);
- украинцы (9,7 %);
- татары (5,6 %);
- башкиры (1,7 %);
- коренные и малочисленные народы Севера: ненцы, селькупы, ханты, коми (официально не включены в единый федеральный перечень) (7 %);
- народы северного Кавказа, Закавказья и Средней Азии - более 35000 (7 %). По переписи 2002 года их было 25000, т. е. произошел рост в 1,4 раза. В частности, население азербайджанцев увеличилось с 8353 до 9290, выходцев из Дагестана − с 7518 до 13045 (кумыков − с 2613 до 4466, лезгинов − с 1260 до 1878, ногайцев − с 1708 до 3479, аварцев − с 584 до 897, даргинцев − с 496 до 767), чеченцев − с 2222 до 2429, выходцев из Средней Азии − с 3583 до 6260 человек (таджиков − с 583 до 1482, узбеков − с 979 до 1775, киргизов − с 572 до 1471, казахов − 1532);

4) наиболее многочисленные национально-культурные автономии и общественные организации:

- «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа «Ямал – потомкам!» (1989 года создания);
- «Тюркская национально-культурная автономия» (1996 года создания);
- общее количество национально-культурных автономий на 2016 год: 11;

5) казачьи общества и общественные организации казаков: Обско-Полярное отдельское (окружное) казачье общество Сибирского войскового казачьего общества (11 местных казачьих обществ (1 станичное, 4 городских и 6 хуторских);

6) общественных организаций − 7;

7) общины коренных малочисленных народов: 62 (на 2016 г.). Общая численность КМНС на 2010 г.: ненцы – 30 тыс. чел.; ханты – 9,5 тыс. чел., селькупы – 2 тыс. чел., коми – 5,3 тыс. чел.;

8) религиозные организации – 65 (на 2016 г.);

- виды религиозных конфессий: мусульмане, православные, баптисты, пятидесятники, свидетели Иеговы;

9) значительный миграционный прирост из стран бывшего Советского Союза (Казахстана, Узбекистана, Таджикистана, Украины, Молдовы), а также из Турции.

Правовое обеспечение этнической политики ЯНАО основано на следующих нормативных правовых документах:

1) Устав ЯНАО[422];

2) Закон ЯНАО от № 10-ЗАО[423] о государственной поддержке национально-культурных автономий;

---

[422] Устав Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: http://docs.cntd.ru/document/800100808 (дата обращения: 28.09.2016).

[423] Закон ЯНАО от 06.04.2006 № 10-ЗАО «О государственной поддержке национально-культурных автономий в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/802062044 (дата обращения: 28.09.2016).

3) Закон ЯНАО № 70-ЗАО[424] о молодежной политике как одной из сфер национальной политики;

4) Закон ЯНАО № 79-ЗАО[425], направленный на поддержку семьи, материнства, отцовства и повышения демографии.

В целом по вопросам поддержки культуры и национальной политики принято более полусотни различных нормативных и правовых актов, в том числе подзаконного характера. Детальная информация о результатах законопроектной работы отображена на официальном портале органов государственной власти ЯНАО (Департамент культуры округа)[426].

Рассматривая Устав как основополагающий документ в области этнонациональной политики региона, стоит привести следующие выдержки из этого документа.

Абзац шестой преамбулы содержит в себе идею об обеспечении прав и законных интересов, проживающих на территории ЯНАО коренных малочисленных народов Севера, а также иных народов, их объединений и лиц, к ним относящихся.

Ст. 3 Устава устанавливает норму об активном взаимодействии региона с другими субъектами РФ, расположенными в Арктической зоне по разработке совместных программ и планов по сохранению и развитию традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и иных этнических общностей. Ст. 8 устанавливает, что базовые права коренных малочисленных народов региона устанавливаются Федерацией, а региональные органы государственной власти в пределах своих полномочий устанавливают дополнительные гарантии и преференции.

Устав (ст. 13) закрепляет меры, направленные на социально-экономическое развитие ЯНАО, которые должны опираться на географическое расположение и климатическое состояние региона, входящего в Арктическую зону, и учитывать следующие факторы:

1) повышенная экологическая уязвимость;

2) отдаленность территории;

3) необходимость сохранения традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов, самобытной культуры коренных малочисленных народов;

4) требования инновационного развития экономики;

5) необходимость создания условий для переселения высвобождаемого населения автономного округа в иные регионы Российской Федерации.

Главным органом, обеспечивающим реализацию гарантий прав коренных малочисленных народов, иных народов, объединений названных народов и лиц к ним относящихся, является Правительство ЯНАО (ст. 39 Устава).

---

[424] Закон ЯНАО от 25.09.2009 № 70-ЗАО «О молодежной политике в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/895219346 (дата обращения: 28.09.2016).

[425] Закон ЯНАО от 29.11.2006 г. № 79-ЗАО «О семейной политике, социальной поддержке, защите прав и законных интересов семьи, материнства, отцовства и детства в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/802081367 (дата обращения: 28.09.2016).

[426] Нормативные правовые акты. Правительство ЯНАО. URL: (дата обращения: 28.09.2016).

Административно-территориальное устройство автономного округа основывается на развитии национальных культур, культурно-бытовых традиций хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера и этнических общностей, проживающих на территориях административно-территориальных единиц (ст. 50 Устава).

На уровне муниципальных образований в соответствии с требованиями федерального законодательства и нормативными правовыми актами округа учитываются особенности осуществления местного самоуправления в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера (ст. 55 Устава).

Закон ЯНАО от № 10-ЗАО определяет возможность создания при Правительстве ЯНАО Консультативного совета по делам национально-культурных автономий и его полномочия по согласованию деятельности национально-культурных автономий. Закон ЯНАО № 70-ЗАО определяет среди основных задач молодежной политики «воспитание религиозной, межэтнической, национальной толерантности и профилактику правонарушений». Среди подзаконных документов важно выделить распоряжение правительства ЯНАО № 277-РП «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Ямало-Ненецком автономном округе в 2016–2018 годах»[427].

В число приоритетных мероприятий были включены следующие:

1) закон о миссионерской деятельности;

2) мониторинг:

- муниципальных подпрограмм;
- межнациональных отношений;

3) праздничные мероприятия:

- Международный день родного языка;
- День славянской письменности и культуры;
- Международный день коренных народов мира;

4) комплектование и пополнение фольклорного фонда и т. д.

Важнейшим документом этнической политики округа является комплексная программа «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России в Ямало-Ненецком автономном округе на 2014–2020 годы», утвержденная постановлением Правительства ЯНАО № 929-П[428]. Ответственный исполнитель программы – Департамент внутренней политики Ямало-Ненецкого автономного округа. Программа по своей сути является типовой и во многом идентична аналогичным программам в других арктических субъектах. Целевыми индикаторами результативности программы являются следующие:

---

[427] Распоряжение правительства ЯНАО 277-РП «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в Ямало-Ненецком автономном округе в 2016–2018 годах». URL: http://docs.cntd.ru/document/438870171 (дата обращения: 28.09.2016).

[428] Постановление Правительства ЯНАО от 20.11.2014 № 929-П «Об утверждении комплексной программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России в Ямало-Ненецком автономном округе на 2014–2020 годы». URL: http://docs.cntd.ru/document/423855482 (дата обращения: 28.09.2016).

1) доля граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных отношений, в общем количестве граждан Российской Федерации, проживающих в ЯНАО;

2) уровень толерантности жителей ЯНАО к представителям различных национальностей;

3) численность участников и посетителей мероприятий, направленных на этнокультурное развитие народов России и формирование толерантности.

Общий объем финансирования Программы на 2014–2020 годы из окружного бюджета составляет 295 504,6 тыс. рублей, в том числе по годам:

- 2014 год – 81 044,6 тыс. руб.;
- 2015 год – 36 650 тыс. руб.;
- 2016 год – 36 710 тыс. руб.;
- 2017 год – 39 865 тыс. руб.;
- 2018 год – 39 305 тыс. руб.;
- 2019 год – 28 365 тыс. руб.;
- 2020 год – 30 565 тыс. руб.

Специализированного регионального законодательства по вопросам миграционной политики на Ямале нет, поэтому напрямую действуют нормы федерального законодательства.

Вместе с тем выявлены следующие подзаконные акты регионального характера:

1) Постановление Правительства ЯНАО № 468-П[429] о системе мониторинга и порядка организации за проведением демографической политики в ЯНАО;

2) Постановление Правительства ЯНАО № 399-П[430] о комплексной программе по улучшению демографической ситуации на Ямале за период с 2014 по 2016 год;

3) Постановление Правительства ЯНАО № 1133-П[431] «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие международной, внешнеэкономической и межрегиональной деятельности на 2014–2020 годы».

В рамках последней упомянутой в списке программы фигурирует подпрограмма 3 − «Оказание содействия добровольному переселению соотечественников в Ямало-Ненецкий автономный округ».

Основные показатели программы:

- количество проведенных презентаций Государственной программы за пределами автономного округа;

---

[429] Постановление Правительства ЯНАО от 13.06.2012 № 468-П «Об утверждении системы мониторинга и порядка организации контроля за проведением демографической политики в Ямало-Ненецком автономном округе» // Красный Север, спецвыпуск № 50/2. 2012.

[430] Постановление Правительства ЯНАО от 16.05.2014 № 399-П «Об утверждении Комплексной программы по улучшению демографической ситуации в Ямало-Ненецком автономном округе на 2014–2016 годы». URL: http://docs.cntd.ru/document/412385873 (дата обращения: 28.09.2016).

[431] Постановление Правительства ЯНАО от 25.12.2013 № 1133-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие международной, внешнеэкономической и межрегиональной деятельности на 2014–2020 годы». URL: http://docs.cntd.ru/document/460284742 (дата обращения: 28.09.2016).

- количество проведенных видеоконференций в режиме видеоконференцсвязи с потенциальными участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 637 «О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом» (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года № 1289) (далее – Госпрограмма);

- доля соотечественников, получивших положительное решение на въезд в автономный округ при согласовании анкет;

- численность соотечественников и членов их семей, переселившихся в автономный округ;

- доля участников Госпрограммы и трудоспособных членов семьи, занятых трудовой, предпринимательской, образовательной и иной не запрещенной законодательством Российской Федерации деятельностью;

- доля расходов бюджета автономного округа на реализацию мероприятий, связанных с предоставлением дополнительных гарантий и мер социальной поддержки переселившимся соотечественникам, в общем размере расходов бюджета автономного округа на реализацию предусмотренных Подпрограммой 3 мероприятий.

Общий объем финансирования подпрограммы 3 – 38 564,0 тыс., в том числе по годам:

- 2014 год – 2 564,0 тыс. руб. (в т. ч. средства федерального бюджета 168,0 тыс. руб.);

- 2015 год – 9000,0 тыс. руб.

- 2016 год – 9000,0 тыс. руб.

- 2017 год – 9000,0 тыс. руб.

- 2018 год – 9000,0 тыс. руб.

Согласно отчету департамента международных и внешнеэкономических связей за 2015 год о ходе реализации указанной подпрограммы, общая численность соотечественников и членов их семей, переселившихся в автономный округ, составила 153 человека. Таким образом, реализация плана программы на указанный год составила 100 %[432].

Что касается кадровой потребности, то по данным на 2014 год Ямал является «трудодефицитным регионом», но руководство региона старается, прежде всего, трудоустроить жителей региона и только во вторую очередь иностранных работников[433]. Также важно отметить, что в связи со вступившими в силу изменениями в федеральном законодательстве, трудящийся-мигрант,

---

[432] Отчет о выполнении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Развитие международной, внешнеэкономической и межрегиональной деятельности на 2014–2020 годы». URL: http://interyamal.ru/system/ckeditor_assets/attachments/2039/Otchet_2015.xls (дата обращения: 28.09.2016).

[433] Ямал остается «трудодефицитным» регионом. Не помогла и 55-тысячная армия мигрантов. URL: http://www.yamalpro.ru/2014/11/26/yamal-ostaetsya-trudodefitsitnyim-regionom-ne-pomogla-i-55-tyisyachnaya-armiya-migrantov/ (дата обращения: 28.09.2016).

являющийся иностранным работником, должен приобретать «трудовой патент». С 2014 года стоимость трудового патента составляет 6629 руб.[434] согласно коэффициенту 4,23, установленному окружным законом[435].

Среди мероприятий по социально-культурной адаптации мигрантов следует отметить мероприятия по культурной адаптации их детей, в частности[436]:

- создание адаптационных групп в учебных заведениях;
- систематический мониторинг индивидуальных затруднений детей мигрантов при обучении;
- разработка программ социальной, психологической и логопедической коррекционной работы с детьми мигрантов;
- организация в школах дополнительных занятий по русскому языку для детей мигрантов;
- консультационные услуги для детей мигрантов и их родителей;
- обучение педагогических работников методикам работы с детьми мигрантов.

Нормативные правовые акты, регулирующие политику в отношении коренных малочисленных народов Ямала:

1) Закон ЯНАО 110-ЗАО[437] о фольклоре коренных народов Ямала;

2) Закон ЯНАО № 48-ЗАО[438] об объектах культурного наследия народов Ямала;

3) Закон ЯНАО № 48-ЗАО[439] о родных языках коренных народов Ямала;

4) Закон ЯНАО № 143-ЗАО[440] о поддержке факторий и об обеспечении дровами тундрового населения Ямала;

---

[434] Полярный коэффициент. Российская газета. URL: https://rg.ru/2014/12/04/reg-urfo/patent.html (дата обращения: 28.09.2016).

[435] Закон ЯНАО от 29.11.2014 № 89-ЗАО «Об установлении коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда на территории Ямало-Ненецкого автономного округа». URL: https://www.nalog.ru/rn89/about_fts/docs/5182726/ (дата обращения: 28.09.2016).

[436] Приказ департамента образования ЯНАО от 24.12.2013 № 1840 «О плане мероприятий по социальной адаптации детей мигрантов». URL: http://www.nadymedu.ru/download/921/file2.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

[437] Закон ЯНАО от 03.12.2007 № 110-ЗАО «О фольклоре коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/819025451 (дата обращения: 28.09.2016).

[438] Закон ЯНАО от 06.10.2006 № 48-ЗАО «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, расположенных на территории Ямало-Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/802075617 (дата обращения: 28.09.2016).

[439] Закон ЯНАО от 05.04.2010 № 48-ЗАО «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/895250007 (дата обращения: 28.09.2016).

[440] Закон ЯНАО от 20.12.2007 № 143-ЗАО «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по поддержке факторий, доставке товаров на фактории, обеспечению дровами тундрового населения из числа коренных малочисленных народов Севера». URL: http://docs.cntd.ru/document/819030602 (дата обращения: 28.09.2016).

5) Закон ЯНАО № 114-ЗАО[441] о поддержке общин Ямала;

6) Закон ЯНАО № 49-ЗАО[442] о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных народов Ямала;

7) Закон ЯНАО № 45-ЗАО[443] о перечне труднодоступных, отдаленных местностей и территорий компактного проживания коренных народов Ямала;

8) Закон ЯНАО № 34-ЗАО[444] об оленеводстве;

9) Закон ЯНАО № 28-ЗАО[445] о библиотечном деле;

10) Закон ЯНАО № 52-ЗАО[446] о территориях традиционного природопользования Ямала.

Среди подзаконных нормативных правовых актов целесообразно выделить следующие документы:

1) Постановление Правительства ЯНАО № 1069-П[447] об административном регламенте рассмотрения обращений по созданию территорий традиционного природопользования в регионе;

2) Постановление Губернатора ЯНАО № 59-ПГ[448] об учреждении специальных премий Губернатора за успехи в создании, сохранении и пропаганде культурных ценностей коренных малочисленных народов;

---

[441] Закон ЯНАО от 28.12.2005 № 114-ЗАО «О государственной поддержке общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности на территории Ямало-Ненецкого автономного округа». URL: http://docs.cntd.ru/document/800113324 (дата обращения: 28.09.2016).

[442] Закон ЯНАО от 06.10.2006 № 49-ЗАО «О защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/802075618 (дата обращения: 28.09.2016).

[443] Закон ЯНАО от 25.06.2001 № 45-ЗАО «О Перечне труднодоступных, отдаленных местностей и территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/800101714 (дата обращения: 28.09.2016).

[444] Закон ЯНАО от 06.06.2016 № 34-ЗАО «Об оленеводстве в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/428583521 (дата обращения: 28.09.2016).

[445] Закон ЯНАО от 18.06.1998 № 28-ЗАО «О библиотечном деле и обязательном экземпляре документов». URL: http://docs.cntd.ru/document/800101732 (дата обращения: 28.09.2016).

[446] Закон ЯНАО от 05.05.2010 № 52-ЗАО «О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком автономном округе». URL: http://docs.cntd.ru/document/895253624 (дата обращения: 28.09.2016).

[447] Постановление Правительства ЯНАО от 18.12.2012 № 1069-П «Об утверждении Административного регламента департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа по предоставлению государственной услуги «Рассмотрение обращений об образовании территории традиционного природопользования регионального значения»». URL: http://docs.cntd.ru/document/473400430 (дата обращения: 28.09.2016).

[448] Постановление Губернатора ЯНАО от 20.05.2013 г. № 59-ПГ «Об учреждении специальных премий Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа за успехи в создании, сохранении и пропаганде культурных ценностей коренных малочисленных народов Севера». URL: http://docs.cntd.ru/document/473410554 (дата обращения: 28.09.2016).

3) Постановление Правительства ЯНАО № 148-П[449] о государственном автономном учреждении культуры ЯНАО «Окружной Центр национальных культур»;

4) Постановление Губернатора ЯНАО № 720[450] «О создании окружного Дома ремесел».

Если рассмотреть правовую документацию более детально, то следует отметить основные идеи, заложенные законодателем в целях урегулирования целого комплекса правоотношений.

Закон ЯНАО № 110-ЗАО вводит такие правовые категории регионального значения, как «исполнитель фольклора», «мастер фольклорного жанра», «места традиционного бытования фольклора», «носитель фольклора», «собиратель фольклора», «фольклор коренных малочисленных народов Севера» и другие. Ст. 4 Закона устанавливает три основных формы (жанра) фольклора: 1) народные танцы, музыка, игра, произведения устного народного творчества, традиции декоративно-прикладного искусства; 2) праздники и обряды; 3) знания, умения и навыки, обычаи, представления и иные формы фольклора, связанные с традиционным образом жизни указанных народов. Закон устанавливает институциональные механизмы реализации указанных в нем нормативных положений, в частности за счет создания Экспертного совета в области фольклора коренных малочисленных народов Севера автономного округа, персональный состав, положение, задачи, функции и порядок работы которого утверждаются постановлением Правительства ЯНАО. Ст. 5 Закона устанавливает, что при осуществлении своей деятельности в области поддержки фольклора коренных малочисленных народов исполнительные органы государственной власти автономного округа учитывают интересы коренных малочисленных народов Севера, связанные с сохранением, использованием, изучением и популяризацией фольклора указанных народов.

Закон ЯНАО № 48-ЗАО вводит такие правовые категории на региональном уровне как «семейные и родовые места захоронений коренных малочисленных народов Севера в автономном округе», «места традиционного бытования народных промыслов», «семейные, родовые и национальные памятные места», «семейные, родовые и национальные священные, культовые места коренных малочисленных народов Севера на территории автономного округа», «объекты культурного наследия коренных малочисленных народов Севера».

Настоящий Закон вводит правовое определение понятию «родные языки коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа», ст. 6 устанавливает порядок осуществления перевода нормативной документации округа на национальные языки коренных мало-

---

[449] Постановление Правительства ЯНАО от 23.03.2011 г. № 148-П «О создании государственного автономного учреждения культуры Ямало-Ненецкого автономного округа «Окружной Центр национальных культур». URL: http://docs.cntd.ru/document/430683773 (дата обращения: 28.09.2016).

[450] Постановление Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа от 22.11.1999 г. № 720 «О создании окружного Дома ремесел». URL: http://ipravo.info/ynao1/law27/834.htm (дата обращения: 28.09.2016).

численных народов с целью ее опубликования, также определен порядок использования родных языков в наименованиях географических объектов, дорожных и иных указателей согласно правил национальной орфографии (ст. 8), а также оформление муниципальными органами власти визуальной информации на родных языках в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов.

Закон ЯНАО № 143-ЗАО определяет перечень муниципальных районов на территории округа (Ямальский район, Приуральский район, Шурышкарский район, Надымский район, Пуровский район, Тазовский район, Красноселькупский район) с наделением муниципалитетов отдельными государственными полномочиями для целей по возмещению затрат на доставку товаров на фактории и труднодоступные местности.

Также в ст. 3 определена формула расчета субвенций по обеспечению дровами тундрового населения из числа коренных малочисленных народов Севера из расчета следующих коэффициентов: О = С х Н х К, где О – объем субвенции; С – стоимость дров с учетом приобретения и доставки определяется в соответствии с постановлением Правительства автономного округа; Н – норма расхода дров на одну семью определяется в соответствии с постановлением Правительства автономного округа; К – количество семей тундрового населения в муниципальных образованиях по состоянию на 1 января текущего года.

Закон ЯНАО № 114-ЗАО содержит очень важную норму ст. 5, в которой установлено, что в случаях, если на территории проживания и хозяйствования общин коренных малочисленных народов Севера и организаций, осуществляющих виды традиционной хозяйственной деятельности, ведется хозяйственная деятельность, несвойственная коренным малочисленным народам Севера, органы государственной власти автономного округа разрабатывают и принимают правовые акты о порядке компенсации общинам коренных малочисленных народов Севера и организациям, осуществляющим виды традиционной хозяйственной деятельности, убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба окружающей среде, в соответствии с федеральным законодательством и законодательством автономного округа.

Закон ЯНАО № 49-ЗАО определяет правовой режим традиционных мест обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов округа (ненцев, хантов и селькупов). Важным представляется введение таких терминов как «кочевой образ жизни», «полукочевой образ жизни», «перекочевки», то есть детализация нормативного правового регулирования в отношении всех нюансов общинной традиционной жизни коренного населения. Например, полукочевой образ жизни связан с сезонными перекочевками, а сами перекочевки определены как «переезды вместе с имуществом и (или) национальным традиционным жилищем по местам нахождения оленьих пастбищ, водных биоресурсов и охотничьих угодий». Важно отметить, что закон субъекта в ст. 4 устанавливает распространение его положений не только на ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов, но

и на тех, для кого традиционная хозяйственная деятельность относится к подсобным видам хозяйствования и промыслов. То есть представитель коренного малочисленного народа может заниматься основной деятельностью в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления.

Закон ЯНАО № 34-ЗАО определяет нормативную основу ведения традиционного оленеводства, в частности, определяя показатели учета в сфере оленеводства, а именно:

1) субъекты оленеводства;
2) поголовье оленей;
3) оленьи пастбища;
4) маршруты передвижения субъектов оленеводства и стад оленей;
5) графики передвижения субъектов оленеводства и стад оленей;
6) корали (загоны для выпаса оленей).

Порядок проведения учета на основе показателей ст. 7 должен быть определен на федеральном уровне, но, к сожалению, он до сих пор не установлен.

В целях совершенствования методов ведения оленеводства в ЯНАО предпринимаются шаги по стимулированию оленеводов-частников к систематическому учету и идентификации оленей, самостоятельному регулированию численности поголовья, исходя из рекомендуемых показателей, посредством предоставления гарантий государственного страхования. Предполагается, что эта модель позволит создать предпосылки для баланса численности поголовья домашних оленей и ресурсов оленьих пастбищ, личных интересов оленеводов и государства[451].

Закон ЯНАО № 28-ЗАО в п. 4 ст. 7 устанавливает, что пользователи библиотек из числа коренных малочисленных народов Севера имеют право на обслуживание и получение документов на родном языке в государственных библиотеках ЯНАО.

Закон ЯНАО № 52-ЗАО устанавливает порядок образования территорий традиционного природопользования на территории округа, в частности, на основании решения Правительства ЯНАО при обращении субъектов традиционного природопользования или их представителей.

Центральным документом по региональной политике в отношении коренных малочисленных народов Ямала служит государственная программа Ямала «Реализация региональной политики на 2014–2020 годы», утвержденная постановлением Правительства ЯНАО № 1145-П[452]. В рамках этой государственной программы действует подпрограмма «Защита прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа, обеспечение их социальных и духовных потребностей».

---

[451] Для развития оленеводства необходимы современные законы. URL: http://www.russia-today.ru/article.php?i=1223 (дата обращения: 28.09.2016).

[452] Постановление Правительства ЯНАО от 25.12.2013 № 1145-П «Об утверждении государственной программы Ямало-Ненецкого автономного округа «Реализация региональной политики на 2014–2020 годы». URL: http://docs.cntd.ru/document/412701136 (дата обращения: 28.09.2016).

В число целевых показателей программы входят следующие:

- число посетителей мероприятий по популяризации традиционной культуры коренных малочисленных народов Севера автономного округа (фольклорные фестивали, праздники);

- доля лиц из числа коренных малочисленных народов Севера автономного округа, получивших первое высшее образование (по заочной форме обучения) за счет средств Подпрограммы 5 и трудоустроенных по полученной специальности;

- количество общин коренных малочисленных народов Севера автономного округа;

- число грантов в сфере сохранения исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера.

Общий объем финансирования подпрограммы 5 – 749 475 тыс. руб., в том числе по годам:

- 2014 год – 96 677,0 тыс. руб.;
- 2015 год – 123 633,0 тыс. руб.;
- 2016 год – 105 633,0 тыс. руб.;
- 2017 год – 105 633,0 тыс. руб.;
- 2018 год – 105 633,0 тыс. руб.;
- 2019 год – 105 633,0 тыс. руб.;
- 2020 год – 105 633,0 тыс. руб.

Согласно плану мероприятий департамента культуры Ямало-Ненецкого автономного округа по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года[453] Правительством региона предусмотрен широчайший спектр проектов по гармонизации этнонациональной политики. В частности, предусмотрено проведение следующих мероприятий:

1) формирование фондовых музейных коллекций государственного бюджетного учреждения Ямало-Ненецкого окружного «Музейно-выставочного комплекса имени В.С. Шемановского»;

2) проект «Золотой фонд народной культуры Ямала»;

3) создание и экспонирование передвижных выставок по этнокультуре коренных малочисленных народов Севера (на территории ЯНАО);

4) организация курсов повышения квалификации, стажировок, семинаров для мастеров и специалистов Домов ремесел;

5) развитие интерактивных средств популяризации объектов культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа;

6) пополнение фольклорного фонда ГАУК «ОЦНК» материалами по фольклору коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории округа;

7) организация информационного обеспечения мероприятий по популяризации объектов культурного наследия и организация просветительских

---

[453] Департамент культуры Ямало-Ненецкого автономного округа. План мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. URL: http://cultura-yamala.ru/attachments/article/301/40_Strategiya_2025.doc (дата обращения: 28.09.2016).

мероприятий по изучению, популяризации и обеспечению доступа граждан к объектам культурного наследия и другие.

Подводя итог, можно утверждать, что этнонациональная политика Ямало-Ненецкого автономного округа соответствует общефедеральным стандартам; противоречий в региональной нормативной документации нормам федеральных законов не выявляется. Регион в силу географического положения, климатических условий, социально-экономической и культурной политики органов государственной власти не является депрессивным; очагов межнационального напряжения за последние несколько лет не выявлено.

По мнению Губернатора ЯНАО Н.К. Кобылкина, которое он высказал в ходе пленарного выступления на Ассамблее «Арктического круга» в г. Рейкьявик (Исландия) в октябре 2016 года, «Арктику не нужно покорять, ее нужно обживать. Ни один проект не будет реализован в регионе, если он не получит одобрения от представителей тундровых общин»[454]. Также им было отмечено, что «крайне важно то, что масштабное освоение северного края не нарушило самобытного уклада жизни коренных северян. Численность аборигенного населения за последние 10 лет выросла на 11 %. Это уникальный случай в мировой истории. Причем 14 тысяч тундровиков сегодня ведут традиционный образ жизни»[455].

Таким образом, на конец 2016 года указанный регион является бесспорным лидером среди всех других арктических регионов Российской Федерации по следующему ряду критериев: проработанность нормативной правовой базы в области этнонациональной политики, эффективность государственного регулирования по предотвращению межнациональных конфликтов, системный подход к восполнению юридических пробелов на региональном уровне, соответствие регионального законодательства общефедеральным требованиям. На текущий момент Ямало-Ненецкий автономный округ может служить в качестве образцово-показательного субъекта по указанным критериям.

Глава 13. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В ЧУКОТСКОМ АВТОНОМНОМ ОКРУГЕ

Чукотский автономный (до 1980 г. – национальный) округ (далее – ЧАО) образован 10 декабря 1930 г. Статус самостоятельного субъекта Федерации регион получил 17 июня 1992 г. В настоящее время в его состав входят один городской округ (Анадырь), 6 муниципальных районов (Анадырский, Били-

[454] «Арктику не нужно покорять, ее нужно обживать», – Дмитрий Кобылкин представил Ямал на заседании Ассамблеи Арктического круга в Рейкьявике»». URL: http://www.nakanune.ru/news/2016/10/10/22449589 (дата обращения: 25.10.2016).

[455] «Мы должны строить добрые отношения с соседями по циркумполярному региону, чтобы жители всего мира жили в дружбе и согласии», – Дмитрий Кобылкин представил Ямал на Международном Арктическом круге». URL: http://www.kobilkin.ru/press_service/1346/ (дата обращения: 28.09.2016).

бинский, Иультинский, Провиденский, Чаунский, Чукотский), 7 городских поселений и 37 сельских поселений.

Одной из ведущих проблем в изучении этнонациональной проблематики является тематика коренных малочисленных народов Чукотки. Изучение настоящего аспекта проблемы осложняется отсутствием достаточно полных статистических данных. Статистикой в России охвачены не все показатели уровня их жизни, кроме того, данные заканчиваются 2010 годом. Поскольку около 90 % КМНС проживает в сельской местности, авторы решили построить свое исследование на показателях, характеризующих сельские территории и сельское население ЧАО. Существенный отток некоренного населения Чукотки в центральные регионы страны (начиная с конца 90-х гг. XX в.) привел к тому, что основным населением сельской местности округа стали, как и в период начала освоения региона, КМНС. Так, например, при сравнении такого показателя как «доля КМНС по данным переписей» и «доля сельского населения КМНС Чукотского АО» в 2002 г. и в 2010 г. допустимость нашего подхода подтверждается (рис. 9).

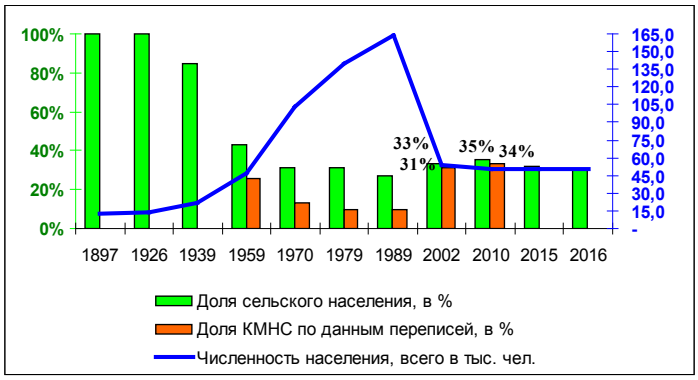

Рис. 9. Динамика численности населения Чукотского АО, доля сельского населения, доля КМНС

В 2016 г. численность населения округа составила 50157 тыс. чел., из них сельское население – 31 % (15437 тыс. чел.). Чукотка отнесена к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС РФ, которые расселены на всей территории ЧАО. В регионе насчитывается 7 коренных малочисленных народов Чукотки: чукчи, эскимосы, эвены, чуванцы, коряки, кереки, юкагиры. Кроме того, в ЧАО проживают эвенки, шорцы, ханты, ульчи, тувинцы, тофалары, орочи, нивхи, ненцы, негидальцы, нанайцы, камчадалы, ительмены, долганы. Наиболее многочисленными коренными народами Чукотки являются чукчи, эскимосы и эвены (76 %, 9 % и 8 %, соответственно).

До начала 80-х гг. XX в. в городах Чукотки насчитывалось всего 10,1 % коренного населения. С 80-х гг. XX в. идет непрерывный процесс увеличения числа коренного населения в общей численности горожан, что связано и с массовым оттоком неаборигенного населения из региона в 90-е гг. прошлого

века. Так, за период с 2001 по 2010 гг. доля КМНС г. Анадырь выросла с 16 до 23 %.

Распределение сельского населения (в настоящем исследовании оно принято за численность КМНС) по районам Чукотки неравномерно. 53 % проживают в двух муниципальных районах – Чукотском и Анадырском, еще 37 % населения почти поровну поделили между собой Билибинский, Иультинский и Провиденский районы, 7 % приходится на Чаунский район и только 3 % на городской округ г. Анадырь.

Половозрастной состав КМНС (ориентируясь на сельское население) в части соотношения мужчин и женщин соответствует городским пропорциям – 51 к 49 %. Интересно, что доля населения в возрасте от 0 до 14 лет в сельской местности выше на 10 %, чем в городской, при этом доля населения в возрасте от 30 до 44 лет ниже на 5 %. Такие результаты сказываются, прежде всего, на структуре населения с позиции трудоспособности – доля трудоспособного населения сельской местности на 9 % ниже городских показателей. Так, среди сельского населения ниже уровень участия в рабочей силе на 8,7 % и уровень занятости на 11,6 %, а уровень безработицы выше в 3 раза. Такая ситуация может объясняться более активными процессами естественного прироста, а также миграцией трудоспособного населения КМНС из сельской местности в городскую[456]. Эти два фактора действуют одновременно и однонаправленно.

На фоне общих для Чукотки показателей естественного прироста население КМНС во временном промежутке с 2002 по 2006 гг. демонстрирует более успешные значения, чем и объясняется более высокая доля населения в возрасте до 14 лет (табл. 46). К сожалению, с 2007 г. статистика медико-демографических показателей по коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока отменена.

Таблица 46. Естественный прирост в Чукотском АО за период с 2001–2006 гг., чел. [21]

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ЧАО, всего	116	18	42	117	164	198
в том числе КМНС	17	104	214	180	209	205

В первую очередь покидает национальные села молодежь, которая стремится закрепиться в районных центрах (Лаврентия, Провидения, Эгвекинот, Беринговский) и городах округа (Анадырь, Певек, Билибино). Основными причинами оттока коренного населения из сел в городскую черту являются повышение образовательного уровня населения; нехватка рабочих мест и низкий уровень заработной платы в селах; изолированность и, как следствие, невозможность проведения полноценного досуга; нежелание молодежи работать в традиционных отраслях хозяйства; заметно более низкий уровень жизни сельского населения по сравнению с городским (табл. 47).

[456] Чукотка в цифрах. Краткий статистический сборник за 2015 год. Федеральная служба государственной статистики. Территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Чукотскому автономному округу. URL: http://chukotstat.gks.ru (Дата обращения 30.09.2016).

Таблица 47. Миграционный прирост населения ЧАО

Годы	Все население	В том числе		Годы	Все население	В том числе	
		городское	сельское			городское	сельское
2000	–3388	–2496	–892	2008	–874	–654	–220
2001	–1460	–889	–571	2009	–984	–909	–70
2002	–1518	–894	–624	2010	–823	–848	–9
2003	–1844	–1371	–473	2011	515	936	–421
2004	–928	–546	–382	2012	–336	78	–414
2005	–379	–147	–232	2013	–354	138	–492
2006	–228	–9	–219	2014	–154	317	–471
2007	–427	–250	–177	2015	-589	52	–641

Государственные программы и региональное законодательство. В ЧАО реализуются 13 государственных программ, направленных на улучшение качества жизни, здоровья, сохранение и развитие этнической культуры и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Чукотки [11]. В последние годы Думой ЧАО был принят ряд законов, способствующих сохранению и развитию аборигенного населения Чукотки. Принятые законы соответствуют правам и законным интересам коренных народов.

Закон ЧАО от 8 июня 2007 г. № 57-ОЗ «О государственном регулировании и государственной поддержке развития северного оленеводства в Чукотском автономном округе» направлен на развитие оленеводства, улучшение продовольственного обеспечения населения ЧАО, обеспечение доходов оленеводческих хозяйств, защиту их интересов в условиях рыночной экономики.

Закон ЧАО от 9 февраля 1999 г. № 09-ОЗ «О государственном регулировании развития морского зверобойного промысла в Чукотском автономном округе» (редакция от 24.03.2014 г.) определяет основные принципы государственной поддержки, направленные на развитие морского зверобойного промысла, на сохранение окружающей природной среды и традиционной культуры морских охотников, социальную защиту работников, занятых в морском зверобойном промысле.

Закон ЧАО от 21 декабря 2007 г. № 159-ОЗ «Об охране земель, занятых оленьими пастбищами в Чукотском автономном округе» регулирует отношения, связанные с охраной земель, занятых оленьими пастбищами, на территории ЧАО.

Закон ЧАО от 15 февраля 2010 г. № 06-ОЗ «О государственном регулировании розничной продажи алкогольной продукции на территории Чукотского автономного округа» (с изменениями от 12 апреля 2010 г.) позволяет вводить ограничения времени, условий и мест, в том числе полный запрет розничной продажи алкогольной продукции. Согласно закону полный запрет на розничную продажу алкогольной продукции на территориях отдельных населенных пунктов ЧАО устанавливается правительством Чукотского автономного

округа по результатам рассмотрения обращений представительных органов соответствующих муниципальных образований.

Закон ЧАО от 31 мая 2010 г. № 50-ОЗ «О сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Чукотском автономном округе» (в редакции от 30.05.2014 № 63-ОЗ) регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в ЧАО в целях обеспечения сохранности своеобразия, сложившегося в процессе исторического развития, национально-культурной самобытности, уникального исторического и культурного наследия ЧАО [21, с. 194–197].

В 2016 году были приняты важные изменения в федеральный закон о рыболовстве. Поправки предусматривают, что прибрежное рыболовство могут осуществлять индивидуальные предприниматели и организации, зарегистрированные в регионе [22, с. 4].

На территории Чукотки осуществляется пилотный проект по реализации положения закона о «дальневосточном гектаре». В настоящее время предоставляются земли, расположенные в Анадырском районе. В связи с этим оленеводческие хозяйства обеспокоены потенциальной угрозой передачи пастбищных земель в руки частных лиц.

Важнейшими показателями *эффективности этносоциальной политики* в регионе является степень поддержки этнической культуры и образования, языковой среды для коренных малочисленных народов, уровень развития традиционных отраслей хозяйства, помощь в адаптации населения к экономическим реалиям (создание новых рабочих мест, обучение молодежи по востребованным профессиям), уровень жизни населения.

Для решения проблемы сохранения, укрепления, развития и распространения родных языков коренных малочисленных народов Чукотки правительством ЧАО в 2014 г. была утверждена Концепция по развитию родных языков коренных малочисленных народов Чукотского автономного округа (чукотского, эскимосского, эвенского) на период 2014–2025 гг. Цель Концепции заключается в создании условий для сохранения, полноценного развития и популяризации родных языков на территории Чукотского автономного округа[457] [21].

В 27 школах ЧАО 1 534 учащихся изучают чукотский язык, в 2 школах 91 учащийся изучает эвенский язык, в 3 школах 84 учащихся изучают эскимосский язык. Всего учащихся, изучающих языки коренных народов Крайнего Севера, 1 709 человек[458] [20].

Образовательными учреждениями округа проводится системная работа по сохранению родных языков: с целью повышения престижа предметов вво-

[457] Концепция по развитию родных языков коренных малочисленных народов Чукотского автономного округа (чукотского, эскимосского, эвенского) на период 2014–2025 годы. URL: http://www.chukotka.org/press_center/first_person/64/ (дата обращения: 06.11.2014).

[458] Доклад (отчет) Департамента образования, культуры и молодежной политики Чукотского автономного округа по итогам работы за 1 полугодие 2016 года.URL: http://www.edu87.ru/index.php/departament/otchety (дата обращения: 30.08.2016).

дятся экзамены по эскимосскому и чукотскому языкам; ежегодно проводится региональная дистанционная олимпиада по родным языкам и регионоведению (с 2013 г. олимпиада имеет статус Губернаторской).

Впервые после длительного перерыва в Чукотском многопрофильном колледже введена учебная дисциплина «Родной язык и родная литература с методикой преподавания». В 2015 г. в г. Анадырь общественниками были организованы бесплатные курсы чукотского языка для всех желающих. Было обучено более 60-ти человек. В настоящее время идет новый набор в учебные группы.

В ЧАО функционируют 22 учреждения культуры. В число 18 муниципальных учреждений культуры входят 7 учреждений культурно-досугового типа, 7 библиотек, 4 музея. В число 4 государственных учреждений входят государственное бюджетное учреждение культуры Чукотского автономного округа «Чукотско-эскимосский ансамбль «Эргырон», государственное бюджетное учреждение Чукотского автономного округа «Музейный Центр «Наследие Чукотки», автономное учреждение Чукотского автономного округа по киновидеопрокату и кинообслуживанию населения «Окркиновидеопрокат», автономное учреждение ЧАО «Центр развития народных промыслов «Уэленская косторезная мастерская»[459] [20].

Ежегодно в округе проводится несколько важных культурных и спортивных мероприятий, направленных на создание условий для развития народного творчества и сохранения традиционного культурного наследия коренных малочисленных народов Чукотки: окружной фольклорный фестиваль «Эргав», ярмарка оленеводов Чукотки, гонки на чукотско-эскимосских байдарах «Берингия», гонки на собачьих упряжках «Надежда», гонки на оленьих упряжках «Эракор», соревнования по северному многоборью. С 2014 г. в селах Усть-Белая и Снежное Анадырского района проводится культурно-спортивный фестиваль «Э'йн'эв» (Зов предков).

На территории ЧАО работают 300 мастеров декоративно-прикладного искусства (данные на январь 2014 г.). В составе некоторых муниципальных сельскохозяйственных предприятий и общин существуют мастерские по пошиву меховой национальной одежды и изготовлению сувенирной продукции из кости моржа, кита и рога оленя. Следует отметить, что мастера ощущают нехватку сырья, при этом рынок сбыта изделий народных художественных промыслов развит на Чукотке сравнительно слабо.

В 2013–2015 гг. были изданы книги В. Вэкэт «Спящие на нерпичьих шкурах» (на чукотском, русском, английском языках), И.В. Омрувье «Маралькот и другие», «Кочевники», В.Г. Леоновой «Наукан и науканцы», Русско-эскимосский словарь Н.П. Радунович, альбом «Надежда – гонки на краю земли, 1991–2013» Л.С. Богословской. Весной 2016 г. издан экспериментальный чукотско-русско-англо-французский словарь Шарля Венстена. Впервые в словарь внесена оленеводческая специализированная терминология, приморская тра-

[459] Доклад (отчет) Департамента образования, культуры и молодежной политики Чукотского автономного округа по итогам работы за 1 полугодие 2016 года.URL: http://www.edu87.ru/index.php/departament/otchety (дата обращения: 30.08.2016)..

диционная и современная лексика, расширен словник календарных обрядов и шаманских явлений, представлены названия животных, растений и других слов, существующих в лексике чукотского языка. Подобного эксперимента ни с одним из языков коренных малочисленных народов Чукотки до настоящего времени не проводилось [23, с. 17].

Традиционные формы хозяйствования на Чукотке представлены тремя отраслями: оленеводством, морзверобойным промыслом и рыболовством. Особо отметим, что эти отрасли занимают в жизни региона очень важное значение. Благодаря развитию оленеводства и морского промысла у коренного населения есть возможность поддерживать традиционный образ жизни, с одной стороны, и быть включенными в современное экономическое пространство региона, с другой.

Современные ученые рассматривают вопросы, которые касаются современного *оленеводства*: реорганизацию оленеводческих хозяйств, кадровые и имущественные проблемы в них, процесс муниципализации, государственную поддержку и другие аспекты, связанные с традиционным хозяйством на Чукотке [24; 25]. Вместе с тем, проблема современного положения традиционных отраслей хозяйства недостаточно изучена, требуют серьезного внимания вопросы функционирования общин оленеводов и морзверобоев, взаимоотношения молодого поколения и опытных промысловиков, проблемы адаптации традиционной системы природопользования к новым экономическим условиям.

Оленеводство составляет основу сельского хозяйства ЧАО. Основная задача современного оленеводства – сохранение и наращивание поголовья, убой оленей на мясо. В настоящее время в округе функционируют 14 оленеводческих хозяйств (в 2015 г. их было 15), 5 из которых племенные. В 2015 г. в хозяйствах работало 65 оленеводческих бригад, в настоящее время 64. В 2015 году в оленеводстве было занято 1154 человека.

В 2015 г. на развитие оленеводства из окружного и федерального бюджетов было выделено 607,3 млн рублей (на 10,4 % больше, чем в 2014 г.), в 2016 году планируется выделить 739,2 млн рублей (рост к 2015 г. 21,8 %).

Средняя заработная плата оленевода в 2015 году составила 24 551 рублей. Как и в предыдущие годы, доходы оленеводов остаются самыми низкими в округе. Именно по этой причине в оленеводстве хроническая нехватка молодежи. Женщины также неохотно работают в данной сфере, предпочитают жить и работать в поселках в более комфортных условиях.

На протяжении последних 4-х лет, благодаря мерам государственной поддержки, поступление в хозяйства новой техники превысило объемы её списания. Так, в 2015 г. в оленеводческие бригады было закуплено 80 единиц техники, в том числе 6 тракторов, 57 снегоходов, 17 квадрациклов на сумму 39,6 млн руб., при этом из окружного бюджета выделено 37,6 млн рублей.

Для перевода оленеводства на современный уровень производства необходимо развивать сопутствующие виды деятельности: глубокую переработку мяса оленя, обработку шкур оленя, организацию мехпошивочных мастерских, сбор и продажу оленьих пантов, поиск рынков сбыта для кожевенного и

мехового сырья. Так, в округе есть устойчивый спрос на меховую одежду из шкуры оленя (на специальную одежду для оленеводов, охотников, рыбаков), но не хватает квалифицированных мастеров и качественного сырья для ее изготовления, финансовых средств для оплаты труда мастеров.

В СССР был широко развит государственный *морской зверобойный промысел*, когда ежегодно перерабатывались сотни тысяч животных. На его фоне охота на морских зверей в целях поддержания традиционного образа жизни выглядела архаичной и незначительной. Многие специалисты считали, что этот древний вид охоты изжил себя и должен быть заменен судовым промыслом [27, с. 6]. Вопреки прогнозам, традиционная морская охота не погибла, на Чукотке даже расцвела в 1990-е годы. Благодаря охоте прибрежные жители смогли выжить в тяжелые годы перехода к рыночной экономике.

Большим успехом в эти тяжелые годы стало восстановление добычи серых и гренландских китов силами самих охотников [27, с. 359].

В настоящее время морской зверобойный промысел осуществляется в основном членами территориально-соседских общин. В общинах морских зверобоев официально состоит 310 чел (на 1 июля 2016 г.). Кроме того, промысел осуществляют охотники-промысловики путем подачи личных заявлений на добычу морских млекопитающих. Наибольшее число общин морских зверобоев находится на территории Провиденского муниципального района – 5 (территориально-соседские общины коренных малочисленных народов Севера (ТСО КМНС) «Нунлигран», «Энмелен» «Сиреники», «Янракыннот», «Чаплино»). В Чукотском районе действуют 3 общины (ТСО КМНС «Лаврентия», «Лорино», «Дауркин»), 1 община занимается добычей нерпы в Анадырском районе (ТСО КМНС «Ситок»).

На 2015 г. Департаментом сельскохозяйственной политики и природопользования ЧАО для осуществления промысла были выделены следующие квоты: 2677 акиб, 228 ларг, 1272 лахтаков, 1075 моржей, 23 белух, 135 серых и 5 гренландских китов. При этом ни одна квота не была освоена полностью: было добыто 1833 акибы, 205 ларг, 625 лахтаков, 971 моржей, 3 белухи, 123 серых кита и ни одного гренландского.

Специалисты отмечают, что снижение квот связано с ежегодным уменьшением количества заявок от охотников на промысел того или иного вида морских млекопитающих.

На поддержку морского зверобойного промысла в 2015 г. было израсходовано 116,1 млн руб.[460] [6, с. 10]. Основные статьи расходов – оплата труда промысловиков, отчисления страховых взносов, материально-техническое оснащение общин (сезонная экипировка охотников, лодки, патроны, сигнальные устройства, оружие, бинокли, аптечки и др.).

Средняя зарплата морзверобоев в общинах в 2015 г. составила 21923 руб., но в разных общинах она варьируется в зависимости от экономической ситуации в конкретной организации. Экономическая прибыль от деятельности

[460] Отчет Департамента сельскохозяйственной политики и природопользования Чукотского автономного округа «Агропромышленный комплекс Чукотского автономного округа: итоги работы в 2015 году, планы на 2016 год». Анадырь, 2015. С. 10.

промысла незначительна – собственные доходы морзверобоев в 2015 г. составили 22,4 млн рублей, по сравнению с 2014 г. они увеличились почти в 2 раза. Успешно работающие предприятия за счет собственных средств приобретают необходимое для своей деятельности оборудование (технику, морозильные агрегаты, энергетическое оборудование)[461].

В научной литературе авторы затрагивают проблему современного состояния морского промысла на Чукотке. Развитию промысла мешает недостаточное финансирование, низкое техническое оснащение промысловиков, слабые связи оленеводов и охотников, что мешает полноценному обмену продуктов промысла на продукты оленеводства [29, с. 208–209; 21, с. 180–183].

Рыболовный промысел – один из самых популярных видов хозяйственной деятельности населения Чукотки. Коренные жители могут заниматься выловом рыбы без ограничений, за исключением вылова редких и находящихся под угрозой исчезновения видов водных биоресурсов. Для представителей коренных малочисленных народов выделяются квоты на вылов пресноводных (сиги, чир, хариус, корюшка, ряпушка) и морских видов рыб (палтус, треска, навага, нерка, кета, горбуша, голец). Правительством ЧАО в 2014 г. были определены 635 промысловых участков, из них 281 – для коренного населения.

В округе работают две рыбодобывающие компании, получившие на период 2009–2018 гг. доли на осуществление прибрежного рыболовства. Компании обеспечивают преимущественно коренное население сезонной работой. Выловом и реализацией рыбы занимаются общины КМНЧ, но у них не хватает холодильного оборудования для ее хранения, нет обустроенных рыболовных баз для круглогодичного промысла. Поэтому в будущем необходимо закреплять места лова за общинами, оказывать финансовую помощь для приобретения морозильного оборудования и развития производственной инфраструктуры.

Главными проблемами для развития рыбного хозяйства являются сложная транспортная схема, значительная удаленность округа от рынков сбыта, из-за транспортных издержек продукция чукотских промысловиков становится неконкурентоспособной [21, с. 183–184].

В современных условиях *перспективы сохранения и развития культуры коренных малочисленных народов* Севера в значительной степени определяются промышленным развитием регионов их проживания. Государственная политика в сфере недропользования и само присутствие промышленных компаний на Севере существенно изменили социально-культурное развитие этих народов. Специалисты отмечают, что в последние годы складываются различные практики взаимодействия местного и пришлого населения – хозяйственные, политико-правовые и культурные [30, с. 295].

Чукотка – один из перспективных минерально-сырьевых регионов Российской Федерации. По объемам добычи золота округ занимает третье место в России. В настоящее время в Чукотском АО зарегистрировано 28 предприятий-недропользователей, которые занимаются разведкой и добычей золота, серебра, олова, каменного угля, нефти, газа и др. Основная доля добычи драгоценных металлов осуществляется на пяти предприятиях, разрабатывающих

[461] Там же.

золоторудные месторождения: ЗАО «Чукотская горно-геологическая компания», ОАО «Рудник «Каральвеем», ООО «Рудник «Валунистый», ООО «Золоторудная компания «Майское», ООО «Северное золото». В последние годы значительно возрос интерес к запасам углеводородного сырья. ЗАО «Северо-Тихоокеанская угольная компания» (входит в группу компаний «Tigers Realm Coal Limited», Австралия) занимается разработкой месторождения Амаам Беринговского угольного бассейна на Чукотке.

Проведенное нами исследование показало, что в настоящее время на Чукотке действует 3 *модели взаимодействия промышленных компаний с коренными жителями*:

Первая модель – тесное взаимодействие, с долгосрочной перспективой, с охватом всего коренного населения округа. Она характеризуется подписанием и выполнением соглашений о сотрудничестве компаний с организациями, представляющими интересы коренных народов Чукотки (такие отношения характерны для иностранных компаний).

Для реализации проектов по поддержке коренных малочисленных народов Чукотки создана некоммерческая организация «Фонд социального развития «Купол», в которой аккумулируются финансовые средства двух крупнейших золотодобывающих компаний (ЗАО «ЧГГК», ООО «Северное золото»). Существуют программы, направленные на повышение профессионального уровня и трудоустройства жителей из числа КМНС на вакансии компаний. Постепенно внедряются элементы со-управления, такие как общественные слушания, публичные годовые отчеты о деятельности компаний, экологические мониторинги с участием жителей региона.

ЗАО «Чукотская горно-геологическая компания», помимо финансирования Фонда «Купол», напрямую взаимодействует с населением округа и оказывает помощь в реализации перспективных проектов. Существуют обучающие проекты для сотрудников из числа КМНС, позволяющие повысить квалификацию или приобрести новые профессиональные навыки в учебных учреждениях Чукотского АО. Соискатели вакансий из числа КМНС имеют приоритет при трудоустройстве в компании[462].

ЗАО «Чукотская горно-геологическая компания» реализует на постоянной основе ряд социальных программ, ориентированных на поддержку и сохранение традиционного образа жизни в оленеводческих бригадах Билибинского, Чаунского и Анадырского районов: оказание безвозмездной помощи (топливо, спецодежда, продукты питания, т. д.) на ежеквартальной основе; ремонт техники по запросам; транспортная поддержка выездов к оленеводам (администрация, медицинские работники, национальные ансамбли); бесплатный проезд оленеводов на авиарейсах компании; программа вывоза оленеводов на лечение в санатории Талая; регулярные перевозки в Билибинском и Чаунском районах.

---

[462] Путь Кинросса (Информация о деятельности корпорации «КинроссГолд»). С. 6; Ответственное недропользование и Вы. Основы корпоративной ответственности. Путь Кинросса (информационная брошюра). С. 26–27.

Вторая модель – локальная, которая характеризуется взаимодействием добывающих компаний с коренным населением, проживающим в непосредственной близости от производства. Данная модель предполагает скорее спонсорство, благотворительность, чем форму долгосрочного партнерского сотрудничества. Как правило, заключается соглашение о сотрудничестве с муниципальным образованием, в рамках которого происходит оказание помощи или финансирование конкретного проекта (характерно для отечественных компаний).

Социальное партнерство рассматривается как некая возможная, но отдаленная перспектива, а не насущная необходимость. В рамках такой модели работают ООО «Золоторудная компания «Майское», ОАО «Полиметалл», крупные и средние старательские золотодобывающие артели. Например, в рамках соглашений с органами власти Чаунского района «Полиметалл» спонсирует проведение этнокультурных и городских праздников, ежегодного «Слета оленеводов» в с. Янранай, материально помогает творческим коллективам, мастерам декоративно-прикладного искусства, учреждениям образования, оказывает адресную помощь социально-незащищенным гражданам из числа КМНС. Оценка потребностей коренного населения проводится с помощью Ассоциации КМНЧ, представителями других общественных организаций. В компанию трудоустраивают граждан из числа КМНС, имеющих соответствующее вакансиям образование и квалификацию[463].

Финансовую помощь в реализации проекта по оздоровлению оленеводов-наставников, приобщению детей и подростков к работе в оленеводстве оказывают ЗАО «Чукотская горно-геологическая компания» и ООО «Золоторудная компания «Майское» («Премия имени Бориса Вуквукая»).

Третья модель – авансированная, когда компании-недропользователи еще не осуществляют полномасштабную добычу полезных ископаемых на территории ЧАО, а проводят разведку или налаживают производственную инфраструктуру (ОАО «НК «Роснефть», ЗАО «Северо-Тихоокеанская угольная компания»). Соответственно, проблемы со-управления, создания социальных фондов, долгосрочных проектов не стоят на их повестке дня.

Именно данная модель наиболее закрыта от общества, что чаще всего порождает непонимание и конфликты со стороны жителей. Так, жители округа обеспокоены планами компании «НК Роснефть» в связи с возможным негативным воздействием на экосистему Чукотского моря и о. Врангеля. Были направлены официальные обращения руководству «Роснефти» и министру природных ресурсов и экологии. Ассоциация КМНЧ во избежание конфликтных ситуаций предложила еще до начала работ по геологическому изучению недр провести общественные слушания по проекту и заключить соглашение о сотрудничестве и совместной деятельности по освоению недр.

В условиях активного освоения природных ресурсов в российской Арктике инвестиционные проекты Чукотского автономного округа должны обсуждаться и реализовываться при обязательном участии коренного населения

[463] Полиметалл Управляющая Компания. Информация о взаимодействии с КМНС, 2014. С. 3–4.

Чукотки. Кроме того, следует учитывать, что, несмотря на несомненное положительное значение долгосрочных и краткосрочных соглашений с недропользователями, существует дефицит действенных механизмов контроля по защите прав населения в первую очередь коренных малочисленных народов Севера [31, с. 24–33].

Оценка уровня жизни как следствие реализуемых в регионе программ проводилась по следующим показателям: уровень безработицы, средняя заработная плата, покупательная способность денежных доходов населения, обеспеченность жильем, ожидаемая продолжительность жизни при рождении.

По данным выборочных обследований населения по проблемам занятости, проведенных территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Чукотскому автономному округу, уровень безработицы в округе составил около 3,2 % (для сравнения, в РФ – 5,2%), при этом в городских поселениях – 2,1 %, в сельских поселениях – 6,1 %. Имеет место территориальная дифференциация уровня безработицы: низкий уровень отмечен в Анадыре, наибольший – в Провиденском и Чукотском районах (от 6 до 8 %) [21]. Безработица имеет сезонный характер: уменьшается летом, в период путины и сезонных работ и увеличивается в зимнее время. На 1 сентября 2014 г. количество безработных составляло 696 человек, из которых 507 чел. – коренное население (44 % – женщины). При этом потребность округа в работниках на 1 сентября 2014 г. составила 1526 человек, из них по рабочим профессиям – 1000.

К сожалению, официальная статистика не отражает в полной мере действительной ситуации, складывающейся на рынке труда региона. В ЧАО высокий уровень скрытой безработицы в сельской местности. Представители ООД «Народный Фронт «За Россию» в августе 2014 г. провели опрос среди глав сельских поселений о ситуации с трудозанятостью жителей. Всего были собраны данные по 26 сельским и городским поселениям. Таким образом, опросом было охвачено больше половины населенных пунктов округа [21]. Согласно собранным материалам, очевидно, что реальная безработица гораздо выше официальных цифр, так как на учете в Центре занятости состоит лишь от 13 до 60 % безработных.

Основными негативными факторами, влияющими на рынок труда Чукотки, являются низкий уровень заработной платы, миграция населения в другие регионы, ухудшение здоровья населения, сокращение способности к длительному интенсивному труду, снижение уровня подготовки специалистов. Коренные жители положительно относятся к перспективе развития малого предпринимательства на Чукотке, но не связывают ее с традиционными отраслями.

Поскольку КМНС Чукотки в большинстве своем заняты в традиционных народных промыслах, входящих в категорию «Сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство», мы сравнили среднемесячную номинальную начисленную заработную плату работников организаций данной категории со средними значениями по региону. Из представленных данных видно, что по отношению к средним значениям по региону последние три года она держится на уровне от 38 % (табл. 48).

Таблица 48. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (тыс. руб.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ЧАО, всего	25,7	30,9	38,3	42,5	46,9	53,4	60,8	68,3	76,3	79,5
В том числе: сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	10,7	11,1	12,8	15,3	19,2	19,5	24,3	26,3	28,7	30,0
Относительно средней зарплаты по региону, %	42	36	33	36	41	36	40	38	38	38

Не менее важной составляющей уровня жизни является жилищная обеспеченность. Данные табл. 49 показывают, что жильем КМНС России обеспечены хуже, чем среднестатистический россиянин или житель Чукотки. Например, в 2006 г. общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на представителя КМНС России, почти в 2 раза была ниже среднероссийских показателей.

Таблица 49. Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя

	Общая площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на 1 жителя, кв. м					
	2001	2005	2006	2007	2008	2009
Районы проживания КМНС России	17,7	18,5	14,9	15,8	16	20,5
РФ	28	29,6	28,1	28,1	27,9	27,6
ЧАО в целом	28	27,9	27,6	28	29,3	29,9

Источник: Федеральная служба государственной статистики. Экономические и социальные показатели районов проживания коренных малочисленных народов Севера – 2010 год. http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_23/Main.htm

Однако, придерживаясь нашего методологического приема (изучение уровня жизни КМНС Чукотки по показателям сельских поселений), мы рассчитали показатель обеспеченности жильем в Чукотском АО в разрезе городских и сельских поселений в 2014 году. Так, обеспеченность жильем в городской местности составляет 29,3 кв. м / чел., в то же время в сельской местности этот показатель на 11,1 кв. м меньше – 18,2 кв. м / чел. Имея опыт расчета жилищной обеспеченности с учетом качества жилищного фонда (показатель обеспеченности качественным жильем в ЧАО составил 16,7 кв. м в 2014 году в целом по округу), можно предположить, что обеспеченность качественным жильем КМНС Чукотки гораздо ниже [32, с. 10–20].

Обобщающим показателем уровня жизни населения является ожидаемая продолжительность жизни при рождении. Данный показатель для КМНС Чукотки ниже среднероссийского на 15,5 лет. Это объясняется не только медико-физиологическими особенностями КМНС, сформировавшимися, прежде

всего, под воздействием суровых природно-климатических условий Севера и Арктики, но и обусловлено факторами, которые принесла с собой другая более мощная культура – культура «белого человека». В первую очередь мы имеем в виду проблему алкоголизма, в том числе и детского, которая особенно остро стоит в селах округа.

Число больных алкоголизмом в Чукотском АО в 2010 г. достигло почти 4 % от общей численности населения региона. Наиболее высокий уровень заболеваемости населения зарегистрирован в Чукотском районе, где алкоголизмом страдают 7,3 % от общего числа жителей. Соотношение женщин и мужчин, страдающих хроническим алкоголизмом, – 1:2,7 (по России – 1:6). Доля хронических алкоголиков в 3 раза выше, чем в целом по России. Зафиксирован резкий рост алкоголизма среди детей младше 14 лет [21]. Проект «Трезвая Россия» совместно с центром информационных коммуникаций «Рейтинг» составили «Национальный рейтинг трезвости», в котором сравнили регионы по степени алкоголизации. Согласно рейтингу ЧАО отнесен к группе самых пьющих регионов России (80 место из 85)[464].

По статистическим данным 2010 г. 26 % общей смертности на Чукотке связаны с алкоголем (алкогольные суициды, отравления спиртными напитками, острая сердечная недостаточность, возникшая на фоне употребления алкоголя, убийства и т. д.). По этому показателю округ занимал первое место в России. Ситуацию, связанную с алкоголем, усугубляют суровые климатические условия; удаленность, изолированность и труднодоступность чукотских сел; безработица среди сельского населения; перекосы в снабжении сел (малый ассортимент промышленных товаров и продуктов питания на фоне изобилия алкогольной продукции); нелегальный рынок алкоголя, превышающий объемы лицензионной торговли; физиологические особенности коренных жителей Чукотки, способствующие ускоренному формированию алкогольной зависимости; несовершенство наркологической помощи населению.

Таким образом, реализуемые сегодня программы поддержки КМНС России недостаточно эффективно решают проблемы, с которыми сталкивается как сами КМНС, так и государство. В первую очередь необходимо выделить основные препятствия на пути к успешному решению задачи сохранения и развития культуры и экономики КНС России:

- недостаточный учет как государством, так и частными компаниями интересов КМНС Чукотки;
- нестабильный характер развития федерального законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов;
- недостаточная государственная поддержка традиционных промыслов;
- отсутствие или крайняя изношенность инфраструктуры как для развития традиционных промыслов, так и для развития добывающей промышленности Чукотки, а также основных средств;
- сложная транспортная схема, значительная удаленность округа от рынков сбыта, высокие транспортные издержки;

---

[464] Национальный рейтинг трезвости № 1. URL: http://russia-rating.ru/info/9422.html (дата обращения: 07.10.2016).

- низкий уровень жизни КМНС;
- потеря интереса со стороны молодежи КМНС к традиционным промыслам и традиционному укладу жизни;
- проблема массового пьянства и алкоголизма;
- убыточное инвестирование по причине недостаточной изученности проектов, связанных с развитием традиционных отраслей хозяйствования КМНС.

Основные задачи, которые необходимо решить для сохранения и развития культуры и экономики коренных малочисленных народов Чукотки:
- поддержка этнокультурных проектов;
- развитие инфраструктуры как способ удержания КМНС в традиционных отраслях и как способ развития добывающей промышленности Чукотки;
- развитие общины как организационно-экономической формы деятельности КМНС, которая позволит населению поддерживать традиционный образ жизни;
- развитие существующих и поиск новых форм взаимодействия между общинами КМНС, добывающими компаниями и государством;
- повышение престижа традиционных отраслей хозяйства;
- развитие как традиционных промыслов КМНС Чукотки, так и сопутствующих им (глубокая переработка мяса оленя, обработка шкур оленя, организация мехпошивочных мастерских, сбор и продажа оленьих пантов, поиск рынков сбыта для кожевенного и мехового сырья, развитие частного оленеводства, развитие вида деятельности для морских охотников – отлов молодняка моржей для аквапарков, зоопарков и цирков, организация рыбной ловли на речных и озерных водоемах, этнотуризм);
- запрет на реализацию спиртного, за исключением строго отведенных дней, установление в поселках в навигационный период так называемых «форпостов трезвости»;
- поиск наиболее эффективной модели законодательного регулирования в области прав КМНС.

Глава 14. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

Республика Саха (Якутия) (далее – РС(Я)) расположена на северо-востоке Российской Федерации. На западе граничит с Красноярским краем, на юго-западе – с Иркутской областью, на юге – с Читинской и Амурской областями, на юго-востоке с Хабаровским краем, на востоке − с Магаданской областью и Чукотским автономным округом. На севере омывается двумя морями Ледовитого океана – Лаптевых и Восточно-Сибирским. При этом акватории охватывают 30 % всех арктических морей. Территория республики составляет 3083 тыс. кв. км. Около 80 % территории лежит севернее 60° с. ш. и свыше 40 % находится севернее Полярного круга.

Главным признаком уникальности территории республики является «многофакторная экстремальность Севера, включающая экстремальность природных условий, неблагоприятные условия для жизнедеятельности человека, более острое проявление социально-экономического кризиса, более высокую стоимость жизни, экстенсивный тип добычи сырьевых ресурсов» [39, с. 15]. Климат резко континентальный, температурный режим в отдельные дни зимнего сезона может быть ниже −60 °С почти на всей территории республики, а летом в центральной части республики температура может достигать +34 – +38 °С.

Административно-территориальное устройство РС(Я) состоит из 35 муниципальных образований, в том числе 13 городов.

1. Абыйский
2. Алданский
3. Аллайховский
4. Амгинский
5. Анабарский
6. Булунский
7. Верхневилюйский
8. Верхнеколымский
9. Верхоянский
10. Вилюйский
11. Горный
12. Жиганский
13. Кобяйский
14. Ленский
15. Мегино-Кангаласский
16. Мирнинский
17. Момский
18. Намский
19. Город Нерюнгри с подчинённой территорией
20. Нижнеколымский
21. Нюрбинский
22. Оймяконский
23. Олёкминский
24. Оленёкский
25. Среднеколымский
26. Сунтарский
27. Таттинский
28. Томпонский
29. Усть-Алданский
30. Усть-Майский
31. Усть-Янский
32. Хангаласский
33. Чурапчинский
34. Эвено-Бытантайский
35. Город Якутск с подчинённой территорией

Арктическая политика России определяется следующими нормативными документами:

1. «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 18.09.2008 N Пр-1969)[465];

2. Указ Президента РФ от 2 мая 2014 года № 296 «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации»[466].

---

[465] Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом РФ 18.09.2008 № Пр-1969). URL: http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 03.12.2016).

[466] Указ Президента РФ от 02.05.2014 № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации». URL: http://kremlin.ru/acts/bank/38377 (дата обращения: 03.12.2016).

В соответствии с Указом Президента РФ от 2 мая 2014 года № 296 «О составе сухопутных территорий Арктической зоны Российской Федерации» в Арктическую зону РФ в Республике Саха (Якутия) входят пять прибрежных районов, имеющих выход к Северному Ледовитому океану (табл. 50).

Таблица 50. Прибрежные районы (улусы) Республики Саха (Якутия), входящие в Арктическую зону Российской Федерации

Район (улус)	Площадь, тыс. кв. км	Население, тыс. чел.*	Число жителей на 1 кв. км
Аллаиховский	107,3	3,0	0,03
Анабарский национальный (долгано-эвенкийский)	55,6	3,5	0,06
Булунский	223,6	9,0	0,04
Нижнеколымский	87,1	4,6	0,05
Усть-Янский	120,3	8,0	0,07
Всего:	593,9	28,1	0,06

*Численность населения дана по итогам Всероссийской переписи 2010 года.

Таким образом, в Арктическую зону РФ Республики Саха (Якутия) вошли территории, непосредственно расположенные вдоль побережья Северного Ледовитого океана. Площадь территории составляет 593,9 тысяч кв. км. Население пяти прибрежных районов (улусов) – 28 191 человек, из них саха (якутов) – 8 420 (29,9 %), русских – 27,6 %, эвенов (ламутов) – 14,3 %, эвенков – 11,3 %, украинцев – 3,6 %. Остальные представители этносов составляют меньшинство (табл. 51).

Таблица 51. Динамика численности и национального состава арктических районов (улусов) Республики Саха (Якутия)[467]

Район (улус)	1989		2002		2010	
	тыс.	%	тыс.	%	тыс.	%
Аллаиховский	5 361	100,0	3 417	100,0	3 047	100,0
Якуты (саха)	1 608	30,0	1 365	39,9	1 191	39,1
Русские	2 389	44,6	1 154	33,7	968	31,8
Эвены (ламуты)	544	10,1	565	16,5	612	20,1
Украинцы	345	6,4	77	0,2	51	1,7
Эвенки	15	0,3	31	0,9	36	1,2
Буряты	97	1,8	30	0,1	28	0,9
Татары	33	0,6	9	0,0	11	0,4
Армяне	-	-	8	0,0	4	0,1

[467] Численность населения наиболее многочисленных национальностей Республики Саха (Якутия) по муниципальным районам и городским округам. URL: http://sakha.gks.ru/ (дата обращения: 03.12.2016).

Продолжение табл. 51

Район (улус)	1989		2002		2010	
	тыс.	%	тыс.	%	тыс.	%
Киргизы	-	-	3	0,0	3	0,1
Узбеки	-	-	0	0,0	0	0,0
Другие национальности	330	6,3	175	5,1	143	4,7
Анабарский национальный (долгано-эвенкийский)	3 954	100,0	4 024	100,0	3 500	100,0
Эвенки	372	9,4	564	14,0	796	22,7
Якуты (саха)	1 464	37,0	1 097	27,3	756	21,6
Эвены (ламуты)	97	2,4	266	6,6	225	6,4
Русские	1 099	27,8	751	18,7	130	3,7
Украинцы	313	7,9	186	4,6	33	0,9
Киргизы	-	-	2	0,0	9	0,3
Буряты	25	0,6	20	0,5	6	0,2
Татары	44	1,1	24	0,6	5	0,1
Армяне	-	-	2	0,0	1	0,0
Узбеки	-	-	2	0,0	1	0,0
Другие национальности	540	13,7	1 110	27,6	1 538	43,9
Булунский	17 630	100,0	9 775	100,0	8 982	100,0
Русские	9 368	53,1	3 500	35,8	2 617	29,1
Эвенки	2 086	11,8	2 345	24,0	2 259	25,2
Якуты (саха)	2 442	13,9	2 271	23,2	2 123	23,6
Эвены (ламуты)	384	2,2	607	6,2	1 272	14,2
Украинцы	2 310	13,1	663	6,8	331	3,7
Буряты	116	0,7	52	0,5	50	0,6
Татары	137	0,8	50	0,5	44	0,5
Киргизы	-	-	5	0,1	24	0,3
Узбеки	-	-	11	0,1	7	0,1
Армяне	-	-	10	0,1	4	0,0
Другие национальности	787	4,5	261	2,7	251	2,8
Нижнеколымский	14 001	100,0	5 932	100,0	4 655	100,0
Русские	8 964	64,0	2 873	48,4	1 897	40,8
Якуты (саха)	1 261	9,0	1 112	18,7	896	19,2
Эвены (ламуты)	520	3,7	511	8,6	600	12,9
Украинцы	1 740	12,4	287	4,8	137	2,9
Татары	172	1,2	81	1,4	62	1,3
Буряты	101	0,7	38	0,6	25	0,5

Окончание табл. 51

Район (улус)	1989		2002		2010	
	тыс.	%	тыс.	%	тыс.	%
Киргизы	-	-	-	-	11	0,2
Эвенки	16	0,1	66	1,1	7	0,2
Армяне	-	-	4	0,1	6	0,1
Узбеки	-	-	6	0,1	4	0,1
Другие национальности	1 227	8,8	954	16,1	1 010	21,7
Усть-Янский	41 265	100,0	10 009	100,0	8 007	100,0
Якуты (саха)	3 730	8,7	3 772	37,7	3 454	43,1
Русские	25 184	58,7	3 547	35,4	2 176	27,2
Эвены (ламуты)	939	2,2	1 070	10,7	1 333	16,6
Украинцы	8 803	20,5	889	8,9	456	5,7
Эвенки	49	0,1	58	0,6	81	1,0
Татары	687	1,6	83	0,8	59	0,7
Буряты	247	0,6	46	0,5	35	0,4
Киргизы	-	-	18	0,2	16	0,2
Узбеки	-	-	19	0,2	9	0,1
Армяне	-	-	19	0,2	5	0,1
Другие национальности	2 478	5,8	488	4,9	383	4,8

Следует отметить, что этнонациональная политика охватывает широкий круг вопросов и затрагивает социальную, политическую, экономическую и культурную сферы общества. Так, в связи с насущными социально-экономическими проблемами в арктических территориях возникает вопрос об уточнении и расширении арктических и северных территорий РС(Я).

В постановлении Правительства РС(Я) от 15 августа 2014 г. № 251 о Комплексной программе Республики Саха (Якутия) «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (с изменениями на 25.01.2016 г.)[468] учтен «бассейновый подход» к специализации и развитию территории. В «бассейновом подходе» объединяющим признаком считается выход к Северному Ледовитому океану с системой впадающих в него арктических рек Анабар, Лена, Яна, Индигирка и Колыма, поскольку районы (улусы), расположенные в бассейнах данных рек, образуют единые природно-хозяйственные комплексы. Комплексная программа таким образом относит арктическим и северным территориям 13 районов (улусов): Абыйский, Аллаиховский, Анабарский

[468] Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 15 августа 2014 г. № 251 о Комплексной программе Республики Саха (Якутия) «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» (с изменениями на 25.01.2016 г.). URL: https://www.sakha.gov.ru (дата обращения: 06.12.2016 г.)

национальный (долгано-эвенкийский), Булунский, Верхоянский, Верхнеколымский, Жиганский, Момский, Нижнеколымский, Оленекский, Среднеколымский, Усть-Янский, Эвено-Бытантайский. В документе отмечается, что «в состав 13 арктических и северных территорий входят 86 городских и сельских поселений. По состоянию на 1 января 2014 года численность населения арктических и северных районов составляет 69 395 человек или 7,3 % от всего населения республики, доля сельского населения – 60,8 %. С 1990 года численность населения арктических районов республики сократилась более чем в 2 раза, а миграционная убыль увеличилась в 1,5 раза»[469].

В комплексной программе представлены основные показатели социально-экономического развития за 2012–2014 гг. Отмечается, что для арктических и северных территорий РС(Я) характерны низкая плотность и продолжающийся миграционный отток населения, значительные расстояния между населенными пунктами, малая численность населения в большинстве из них, высокий уровень заболеваемости, снижение качества образовательных и медицинских услуг.

Как видно из сравнения данных по переписям 1989 и 2010 гг., произошло существенное снижение численности населения вдвое или более раз в арктических территориях. Так, в 1989 году в Аллаиховском районе проживали 5 361, а 2010 году – 3 047 человек; в Анабарском национальном (долгано-эвенкийском) было 3 954, стало – 3 500; в Булунском было 17 630, стало – 8 982; в Нижнеколымском было 14 001, стало – 4 655; в Усть-Янском было 41 265, стало – 8 007. Ситуация выглядит более стабильной только в Анабарском национальном (долгано-эвенкийском) районе (улусе). Основной причиной резкого снижения численности населения является закрытие производственных предприятий. Поэтому первоочередной задачей становится вопрос занятости населения в арктических территориях республики, который может быть разрешен только с участием специалистов разных областей: права, экономики, социологии, менеджмента и др.

С точки зрения права, как акцентирует зав. кафедрой Арктического права и права стран Азиатско-Тихоокеанского региона СВФУ А.Н. Слепцов, «без создания правовой базы, которая бы обеспечила экономические мотивации и стимулы, высокое качество жизни северян, включая инновационное развитие социальной инфраструктуры, невозможно решить вопросы освоения Арктики» [41, с. 132].

В 2013 г. республикой был инициирован проект «Человек в Арктике». Проект направлен на разработку механизма оценки качества жизни в Арктике путем проведения мониторинга образа жизни, быта, специфики жизни народов Арктики и Севера, их природных и социальных особенностей. Центром стратегических исследований РС(Я) проведены социологические исследования в селах Казачье Усть-Янского района, Харыялах Оленекского и Иенгра Нерюнгринского районов (улусов). Руководитель Центра В.И. Кондратьева отмечает: «Опрос показывает, что человек в Арктике – это коренной житель до 40 лет, который состоит в браке, имеет двоих детей. Образование, в основном,

[469] Там же.

среднее профессиональное, занимает рабочие должности. Самое главное, что данное население не предполагает смену места жительства, основными достижениями за последние годы считает то, что изменились жилищные условия. Свободно владеет родным языком, считает очень важным соблюдение традиций и обрядов»[470].

Как показывает статистика, по 13 арктическим и северным районам численность населения с 1989 года также вдвое сократилась и в 2014 г. составила 69,4 тыс. человек. Население Арктики в советское время достигало пика в периоды промышленного освоения и государственной поддержки северных территорий. Альбина Трубина, эксперт Центра стратегических исследований, обратила внимание, что в разрезе районов Арктической зоны республики максимальные показатели миграционной убыли наблюдаются в Верхоянском и Усть-Янском районах – 4 009 и 3 047 человек, соответственно. Более 70 % выехавших из Арктики составили мигранты в трудоспособном возрасте, из них около одной трети пришлось на молодых людей в возрасте 16–29 лет[471].

Анализ структуры занятости муниципальных районов РС(Я) (рис. 10), сделанный Т.Н. Гавриловой, указывает на «высокую степень зависимости сельского населения от занятости в бюджетном секторе, что в текущих условиях оптимизации сети бюджетных учреждений и сокращения ставок порождает высокие социальные риски» [42, с. 27].

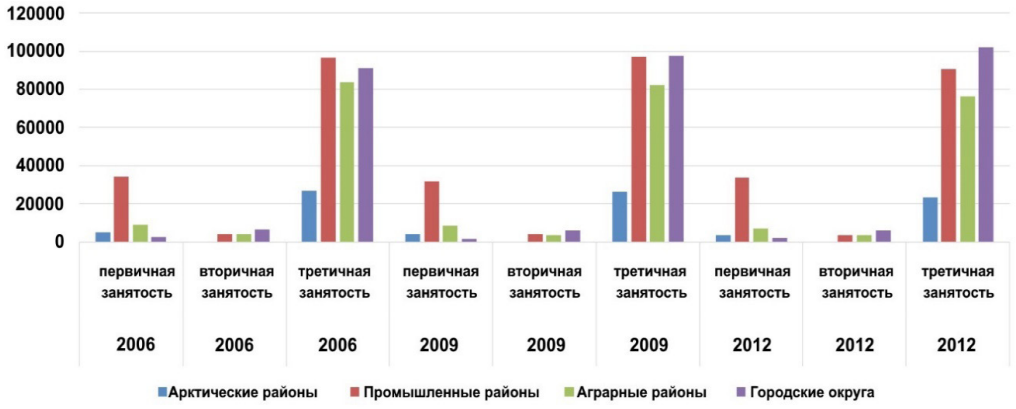

Рис. 10. Степень зависимости сельского населения от занятости в бюджетном секторе (Источник: Гаврильева Т.Н. «Структура занятости в поселениях Республики Саха (Якутия) по типологии Фишера-Кларка»)

РС(Я) характеризуется высокой степенью поликультурности, образованной как коренным, так и прибывшим населением в результате интенсивных миграций за годы Советской власти и за последние годы активного освоения территории Якутии внешними миграционными потоками. На состояние ме-

[470] См. заметку: В Якутии на международном семинаре обсуждены перспективы развития оленеводства. URL: http://ysia.ru (дата обращения: 06.12.2016).

[471] См. заметку: Осипов Д. Освоение Якутской Арктики. URL: http://nu.s-vfu.ru/topic_week/osvoenie-yakutskoy-arktiki/ (дата обращения: 06.12.2016).

жэтнических отношений влияют такие факторы, как национальный состав населения, локальные особенности исторического развития региона, культурное своеобразие населяющих республику народов, их религиозные воззрения, а также деятельность государственных органов власти и национальных общин по сохранению межэтнического согласия и гражданского мира.

Процесс формирования национального состава Якутии имеет длительную историю и проходил под влиянием разных объективных факторов таких, как хозяйственная деятельность, государственное и хозяйственное освоение, колонизация, миграция, миссионерство, государственная политика.

По мнению социолога В.Б. Игнатьевой, периодизацию освоения территории Якутии можно разделить на два периода: «первый начинается со времени первоначального заселения территории Якутии аборигенными племенами до XV–XVI вв., когда завершились длительные процессы этнической консолидации ее коренных народов; второй начинается со второй четверти XVII в., с появления постоянных поселений российских колонистов и продолжается до начала XIX в. Он характеризуется постепенным усложнением национального состава населения за счет миграции в Якутию представителями различных племен и народов Российской империи» [43, с. 28].

Современная этническая и социально-демографическая история Якутии началась около четырехсот лет назад (1632 г.), когда на ее территории появились русские землепроходцы и основали Ленский острог, позднее ставший Якутском. Представители других этнических групп стали осваивать территорию Якутии на рубеже XIX–XX вв.

Следующее увеличение населения республики произошло в годы Советской власти и было связано с процессами индустриализации, коллективизации, «политики культурного выравнивания». Специфическим моментом миграционной политики Советской власти в Якутии стало создание сети исправительных учреждений в системе НКВД и МВД.

Именно в годы Советской власти произошел рост числа городов и численности городского населения Якутии, который продолжился в постсоветское время [44, с. 45–51]. Ее количественным выражением стало сокращение числа поселков городского типа за последние 25 лет с 67 до 40, и возрастание количества городов с 11 до 13.

За последние двадцать лет происходит постепенное увеличение миграции из села в город, но якуты и другие представители КМНС остаются преимущественно сельским населением. В этом заключается основное противоречие этнонациональной ситуации, наблюдаемое в республике. При росте межэтнических взаимодействий в городах в сельской местности наблюдается преимущественно мононациональное население. Данная ситуация имеет свое историческое объяснение и, как правило, существенным образом влияет на образ жизни и мировоззрение людей.

90-е годы XX века характеризуются рядом крупных событий в жизни Якутии, имевших прямое воздействие на межэтнические отношения в республике. С одной стороны, это были годы, когда активизировалось национальное самосознание, создавались национально-культурные объединения, об-

щины, землячества. С другой стороны, был предпринят поиск новой модели государственности, что связано с принятием Декларации о государственном суверенитете РС(Я) (1990), введением института президентства и избранием первого Президента республики (1991), принятием Конституции РС(Я) (1993), подписанием Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и РС(Я) (1995). Для создания благоприятных условий сохранения этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности в апреле 1994 года было создано Министерство по делам народов Якутии, а в сентябре 1995 г. утверждена Концепция государственной национальной политики в Республике Саха (Якутия).

В настоящее время согласно переписи 2010 г. в республике проживают представители 139 национальностей и 16 конфессий. Из них 49,91 % составляют якуты (саха), русские – 37,84 %, эвенки – 2,25 %, украинцы – 2,18 %, эвены – 1,61 % и 6,21 % – другие национальности (рис. 11). Кроме того, достаточно многочисленными этносами республики являются татары – 0,87 %, буряты – 0,75 %, киргизы – 0,54 %, армяне – 0,39 %, узбеки – 0,36 %, таджики – 0,29 %, белорусы – 0,27 %, азербайджанцы – 0,22 %, долганы – 0,20 %, башкиры – 0,19 %, корейцы – 0,15 %, казахи – 0,14 %, молдаване – 0,17 %, мордва и немцы – 0,16 %, юкагиры – 0,14 %, чуваши – 0,12 %, ингуши и китайцы – 0,10 % (рис. 12).

Рис. 11. Соотношение крупнейших этносов – саха (якутов) и русских – в Республики Саха (Якутия), в %

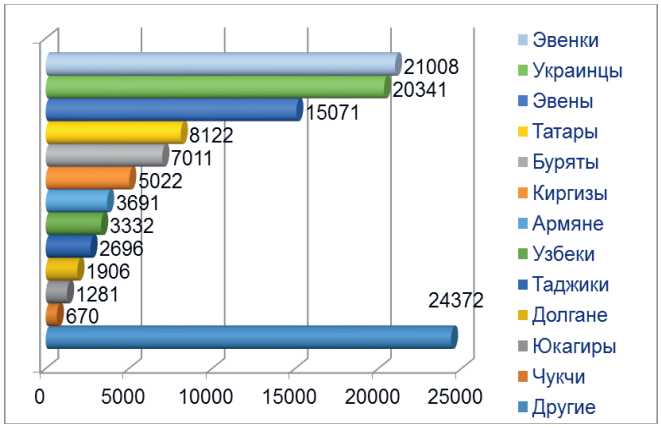

Рис. 12. Этносы, вошедшие в группу «другие национальности» Республики Саха (Якутия), в тыс. чел.

Во многом современная ситуация в этой сфере зависит от отношений между наиболее крупными этносами, которые складывались и развивались исторически на территории республики: между титульным этносом якутами (саха) и представителями государствообразующего этноса – русскими. В совокупности якуты и русские составляют 87,75 % численности населения республики. Коренные малочисленные народы Севера (КМНС) – эвенки, эвены, долганы, юкагиры, чукчи – составляют 4,27 %. Все остальные народы представляют этническое меньшинство в республике – 7,98 %.

Существенным является изменение соотношения абсолютной и относительной численности двух наиболее крупных народов республики – якутов и русских. Начиная с 1996 года, идет постепенный рост удельного веса якутов и уменьшение удельного веса русских в силу миграции за пределы республики, что является характерным для РФ того времени. Анализ статистики показывает, что происходит сокращение численности украинцев, белорусов, выходцев из СНГ. Численность татар сократилась, по сравнению с 1989 г., почти вдвое. За рассматриваемый период возросла численность коренных малочисленных народов Севера – эвенков и эвенов. Вместе с тем увеличивается численность в целом нетипичных как для РС(Я), так и всего Севера, Сибири и Дальнего Востока представителей народов Средней Азии и Кавказа. В 2010 году по сравнению с 1996 годом численность других национальностей выросла 7,5 раз.

Таким образом, в переходный период на рубеже 1990-х – 2000-х годов вся наша страна претерпела значительные социально-экономические, социокультурные и политические преобразования, повлиявшие и на сферу межэтнических отношений. В это непростое время назрела необходимость в создании ориентиров для органов государственной власти в сфере регулирования этнонациональных вопросов.

«Этнонациональные процессы, происходящие в современной России, впрочем, как и везде, носят глубоко социальный характер. Поэтому улучшение ситуации, включая самочувствие коренных жителей субъектов федерации, связано с повышением социальной активности их населения и потребует достижения устойчивого экономического развития регионов страны на базе социальной справедливости», – так отметил в своей статье «Федеративное устройство Российской Федерации (этнонациональный аспект)» д. ю. н., профессор, председатель Конституционного суда РС(Я) Д.Н. Миронов [45, с. 31–32].

РС(Я) одной из первых субъектов РФ разработала региональную Концепцию государственной национальной политики, принятую в 1995 г. Итог ее системной реализации – это стабильная межэтническая ситуация, отсутствие серьезных конфликтов на национальной и религиозной почве, отсутствие экстремистских националистических организаций в течение многих лет.

В настоящее время в республике сформирована достаточная база стратегических нормативно-правовых актов в сфере реализации национальной политики.

В 2013 г. принята новая Концепция государственной национальной политики Республики Саха (Якутия)[472], обновленная в соответствии с основными направлениями Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, с учетом уже накопленного опыта, а также новых научных разработок и современных особенностей развития Якутии. Также в соответствии с федеральными нормативными правовыми актами разработан и утвержден План мероприятий по реализации Стратегии

[472] Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 29.05.2013 № 2084 «О Концепции государственной национальной политики Республики Саха (Якутия)». URL: http://docs.cntd.ru/document/473503180 (дата обращения: 01.12.2016).

государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года и Концепции государственной национальной политики РС(Я)[473]. Реализация приоритетных направлений призвана способствовать гармонизации межнациональных отношений, развитию языкового и этнокультурного многообразия РФ, популяризации истории и культур народов России, профилактике и раннему предупреждению конфликтов в сфере межэтнических отношений.

Вступление в силу Федерального закона от 22 октября 2013 г. № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» внесло изменения в Федеральные законы от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Расширены полномочия должностных лиц органов местного самоуправления в сфере межнациональных отношений. В связи с чем органами местного самоуправления приведены в соответствие с требованиями действующего законодательства Уставы муниципальных образований республики.

Как эффективный инструмент зарекомендовала себя и Государственная программа «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2019 годы»[474]. Более того, наличие отдельной региональной программы в сфере межнациональных отношений позволяет привлечь дополнительное финансирование из федерального бюджета в рамках ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)».

Регулирование этнонациональных и этнокультурных процессов в республике усилено нормативно-правовыми актами:

- Закон РС(Я) от 16.06.2004 147-З № 301-III «Об объектах национального культурного достояния народов Республики Саха (Якутия)»;
- Указ Президента РС(Я) от 12.10.2011 № 968 (ред. от 19.10.2015) «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2019 годы»;
- Указ Президента РС(Я) от 12.10.2011 № 972 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Профилактика правонарушений, обеспечение общественного порядка и противодействие преступности на 2012–2019 годы»;
- Распоряжение Главы РС(Я) от 26.11.2014 № 126-РГ «О Совете по вопросам государственной национальной политики при Главе Республики Саха (Якутия)»;

---

[473] Распоряжение Президента Республики Саха (Якутия) от 20.01.2014 № 30-РП «О Плане мероприятий по реализации Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации и Концепции государственной национальной политики Республики Саха (Якутия) на 2014–2016 годы». URL: http://yakutia-gov.ru/doc/31333 (дата обращения: 01.12.2016).

[474] Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 № 968 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2019 годы» (с изменениями на: 31.08.2016). URL: http://docs.cntd.ru/document/422451268 (дата обращения: 02.12.2016).

- Распоряжение Главы РС(Я) от 08.05.2015 № 415-РГ «О Плане мероприятий по реализации Стратегии противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года в Республике Саха (Якутия) на 2015–2020 годы»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 26.07.2013 № 257 «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) социально ориентированным некоммерческим организациям в рамках реализации государственной программы Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2019 годы»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 16.05.2016 № 157 «Об утверждении Положений о Министерстве по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия) и его коллегии».

Языковая политика является значимым компонентом государственной национальной политики. РС(Я) в 1990-е годы одной из первых начала активно проводить языковую реформу. 27 сентября 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете республики, в которой провозглашен государственный статус якутского и русского языков и официальный статус языков народностей Севера.

Правовую основу языковой политики составляют республиканские законы «О языках в Республике Саха (Якутия)», принятый в 1992 г., «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», принятый в 2004 г., «О государственной поддержке средств массовой информации, издаваемых (выпускаемых) на языках коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)», принятый в 2011 г. Республиканские законы, в том числе «Об образовании», «О правах ребенка», «Об учебниках и учебных пособиях для учреждений дошкольного, общего среднего и начального профессионального образования» гарантируют юным гражданам право на изучение родного языка и культуры и обучение на родном языке.

Таким образом, в соответствии с законом «О языках в Республике Саха (Якутия)» в республике установлены два государственных языка – русский и язык саха, а также пять официальных языков – эвенский, эвенкийский, юкагирский, чукотский, долганский, функционирующих в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера[475].

В 2012 г. Правительством республики принята и реализуется Концепция поддержки и развития чтения в Республике Саха (Якутия) и План ее реализации; Указом Президента РС (Я) от 19 ноября 2002 г. был создан Совет по языковой политике при Президенте РС (Я), ныне Совет по языковой политике при Главе РС (Я). Совет за период своей деятельности провел большую организа-

[475] Закон Республики Саха (Якутия) от 16 октября 1992 года № 1170-XII «О языках в Республике Саха (Якутия)» (в ред. Законов Республики Саха (Якутия) от 04.10.2002 51-З № 439-II, от 21.02.2012 1019-З № 929-IV, от 28.06.2012 1090-З № 1071-IV, от 14.12.2012 1151-З № 1173-IV, от 30.04.2014 1310-З № 177-V, от 01.10.2014 1346-З № 245-V, от 01.10.2014 1345-З № 243-V, от 09.10.2014 1349-З № 253-V, от 17.06.2015 1479-З № 515-V, от 27.11.2015 1525-З № 615-V, с изм., внесенными решениями Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 14.09.2000 № 3-34/2000, от 29.05.2015 № 3-27/15). URL: http://docs.cntd.ru/document/804911252 (дата обращения: 02.12.2016).

ционную работу в качестве проводника государственной языковой политики в практику повседневной жизни населения. В результате его планомерной деятельности государственные и официальные языки стали объектом многих проектов научной, научно-методической и информационно-технической направленности. Государственная поддержка отражается в конкретных мероприятиях языкового строительства. Учреждены государственные праздники, посвященные родным языкам коренных народов республики: День родных языков (13 февраля), День русского языка (19 ноября, 6 июня), День славянской письменности и культуры (24 мая). За вклад в сохранение и развитие языков народов Республики учреждены гранты и именные государственные премии.

Количество действующих зарегистрированных СМИ составляет 244, из них на национальных языках – 146 (преимущественно на якутском языке, а также языках коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ – эвенкийском, эвенском, юкагирском, чукотском, долганском, корякском). Госсобранием Якутии 10 ноября 2011 г. принят закон 980-З № 857-IV о поддержке средств массовой информации, издаваемых на языках коренных малочисленных народов Севера. Закон предусматривает оказание на конкурсной основе финансовой поддержки периодическим печатным изданиям, осуществляющим реализацию социально значимых проектов, посвященных жизни, культуре и искусству коренных народов республики.

О позитивных тенденциях языковой политики в республике свидетельствует положительная динамика в выборе языка своей национальности в качестве родного, то есть национальной идентичности, самосознания человека. В 2010 году численность якутов, считающих родным язык своей национальности, по сравнению с 2002 годом, увеличилась до 94 %, (на 2 % больше), чукчей – до 43 % (на 6 % больше), юкагиров – до 23 % (на 4 % больше).

Решению многих проблем современной языковой ситуации в республике способствует реализация государственной программы по поддержке родного языка «Сохранение, изучение и развитие государственных и официальных языков в Республике Саха (Якутия) на 2012–2019 годы». Мероприятия программы направлены на поддержку, сохранение, изучение и развитие государственных и официальных языков в республике. В программе предусматривается организация мероприятий, способствующих укреплению позиций государственных и официальных языков в Якутии, разработка, апробация и тиражирование словарей, справочников, разговорников, электронных ресурсов по государственным и официальным языкам, проведение комплексных исследований, мониторинг функционирования государственных и официальных языков.

Помимо названных законов о языках также приняты следующие нормативно-правовые акты[476]:

- Указ Президента РС(Я) от 9 февраля 1996 г. № 1294 «Об объявлении Дня родного языка и письменности»;

[476] Здесь и далее нормативно-правовые акты см. URL: https://www.sakha.gov.ru; http://ivo.garant.ru/; http://www.consultant.ru/ (дата обращения: 04.01.2017).

- Указ Президента РС(Я) от 19 ноября 2002 г. № 604 «О языковой политике Республики Саха (Якутия)»;

- Указ Президента РС(Я) от 5 июля 2011 г. № 789 «О Совете по языковой политике при Президенте Республики Саха (Якутия)»;

- Указ Президента РС(Я) от 12 октября 2011 г. № 962 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Сохранение, изучение и развитие государственных и официальных языков в Республике Саха (Якутия) на 2012–2016 годы»;

- Указ Президента РС(Я) от 12 октября 2011 г. № 968 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2016 годы»;

- Указ Президента РС(Я) от 20 августа 2012 г. № 1602 «О порядке проведения мониторинга функционирования государственных и официальных языков в средствах массовой информации»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 11 июня 2008 г. № 238 «О принятии к использованию международного стандарта кодирования символов ЮНИКОД в качестве стандарта кодирования символов алфавитов якутского языка и языков малочисленных народов Севера».

В РС(Я) по данным Всероссийской переписи населения, проживают 32,9 тыс. представителей КМНС: юкагиры, эвены (ламуты), эвенки, чукчи, долганы. РС(Я) целенаправленно проводит политику сохранения среды обитания и традиционного хозяйствования коренных народов. Наличие особо охраняемых природных территорий является гарантом и источником восстановительного потенциала окружающей среды, сохранения жизненного уклада и традиционной деятельности коренных малочисленных народов.

Особо охраняемые природные территории Республики занимают площадь 917 тысяч кв. км или 29,7 % всей ее территории. Их права гарантируются Конституцией РС(Я), сформирована особая государственная политика в отношении их устойчивого развития, предусматривающая системные меры по сохранению самобытной культуры, традиционного образа жизни и исконной среды обитания.

В области совершенствования правового регулирования прав КМНС и приведения в соответствие федеральному законодательству внесены изменения в законы республики «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера», «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», «О территориях традиционного природопользования в Республике Саха (Якутия)», «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)», «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера».

В июне 2016 г. принят закон республики «О кочевой семье». Кочевой семьёй в Якутии будет признаваться семья, ведущая кочевой образ жизни для сохранения оленеводства, проживающая в районах в местах кочевий РС(Я),

на территории традиционного расселения своих предков. Основными функциями кочевой семьи определены воспитание и передача от поколения к поколению семейных ценностей коренных малочисленных народов Севера, ведущих кочевой образ жизни, основанных на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной культуры, языка, традиционных знаний. Цель закона – установление статуса кочевой семьи в Якутии и определение системы экономических, социальных и правовых гарантий, обеспечивающих повышение жизненного уровня[477].

Закон республики «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера» определяет правовое положение родовой, родоплеменной и кочевой общины, устанавливает и обеспечивает государственную защиту самобытного передвижного кочевого природопользования и хозяйствования коренных малочисленных народов, развитие традиционного уклада жизни, сохранения исконных территорий расселения и природных ресурсов, соблюдение гражданских, политических, социально-культурных прав и свобод ее членов[478].

В связи со вступлением в силу редакции Закона РС(Я) от 18.12.2015 1568-З N 693-V «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»[479] в республике успешно проводятся этнологические экспертизы. За два последних года проведены этнологические экспертизы и утверждены положительные заключения по 4 проектам: «Строительство мостового перехода через р. Алдан на автомобильной дороге Алдан – Олёкминск – Ленск», «Строительство двух одноцепных ЛЭП кВ НПС-15 – НПС-16», «Комплексные геолого-геофизические работы в области сочленения Лено-Тунгусской НГП и Лаптевской ПНГО»[480], «Магистральный газопровод «Сила Сибири», также продолжена работа с муниципальными образованиями по образованию территорий традиционного природопользования местного значения в границах муниципального образования.

В соответствии с законом «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных

---

[477] Закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2016 года 1660-З № 963-V «О кочевой семье». URL: http://docs.cntd.ru/document/439090024 (дата обращения: 02.12.2016).

[478] Закон Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 года № 82-З N 175-III «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера (Новая редакция) (в редакции Законов РС(Я), от 14.02.2007 434-З № 883-III, от 15.10.2009 742-З № 375-IV, от 17.06.2015 1478-З № 513-V, с изм., внесенными решением Верховного суда РС(Я) от 01.03.2006 № 3-11/06, определением Верховного Суда РФ от 31.05.2006 № 74-Г06-9). URL: http://iltumen.ru/ (дата обращения: 02.12.2016).

[479] Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 года № 820-З N 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» (в редакции Закона Республики Саха (Якутия) от 18.12.2015 1568-З № 693-V). URL: http://docs.cntd.ru/document/895252453 (дата обращения: 02.12.2016).

[480] НГП – нефтегазовые провинции, ПНГО – предполагаемые нефтегазовые области.

народов Севера Республики Саха (Якутия)»[481] проводится системная работа по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов, осуществляются меры господдержки, продолжается практика получения поддержки из федерального бюджета.

Одной из новаций в законодательном регулировании и практике защиты прав коренных малочисленных народов в республике является создание нового института – Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера в РС(Я), к полномочиям которого относится обеспечение гарантий государственной защиты прав КМНС, проживающих на территории Республики, признания и соблюдения этих прав органами государственной власти РС(Я), органами местного самоуправления, организациями и предприятиями, их должностными лицами. Уполномоченный не только рассматривает индивидуальные или коллективные жалобы граждан из числа малочисленных народов, но и при наличии информации о массовых нарушениях прав РС(Я) либо в случаях, связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, принимает по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции[482].

В РС(Я) также продолжается практика получения поддержки из федерального бюджета. Республика имеет долю софинансирования из федеральной программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 гг.)» на реализацию мероприятий социально-экономического развития КМНС.

В целях закрепления прав КМНС в области защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни, сохранения самобытности в области языка и культуры на региональном уровне с учетом национальных и региональных особенностей и различных исторических и культурных традиций принят также ряд законов и иных нормативных правовых актов:

- Закон РС(Я) от 25.06.1997 З № 179-I «О северном домашнем оленеводстве»;
- Закон РС(Я) от 04.10.2002 47-З № 429-II «О перечне труднодоступных и отдаленных местностей в Республике Саха (Якутия)»;
- Закон РС(Я) от 10.07.2003 59-З № 121-III «О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей (территорий) их компактного проживания в Республике Саха (Якутия) (новая редакция)»;
- Закон РС(Я) от 20.02.2004 119-З № 241- III «Об особом режиме завоза грузов в арктические и северные улусы Республики Саха (Якутия)»;

---

[481] Закон Республики Саха (Якутия) от 1 марта 2011 года 897-З № 715-IV «О защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». URL: http://docs.cntd.ru/document/895289297 (дата обращения: 02.12.2016).

[482] Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 года 1220-З № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» (в ред. Закона РС(Я) от 09.10.2014 1349-З № 253-V). URL: http://docs.cntd.ru/document/423845462 (дата обращения: 03.12.2016).

- Закон РС(Я) от 20.02.2004 111-З № 243-III «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»;

- Закон РС(Я) от 20.02.2004 114-З № 245-III «О кочевом жилье для работников традиционных отраслей Севера Республики Саха (Якутия)» (в редакции Закона РС(Я) от 26.11.2008 616-З № 123 – IV);

- Закон РС(Я) от 15.04.2004 133-З № 269-III «О распространении положений Федерального закона от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» на русских арктических старожилов Якутии (походчан и русскоустьинцев)»;

- Закон РС(Я) от 27.01.2005 207-З № 419-III «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция)»;

- Закон РС(Я) от 08.12.2005 305-З № 617-III «О Суктуле юкагирского народа» (новая редакция);

- Закон РС(Я) от 22.03.2006 328-З № 669-III «Об организации и обеспечении отдыха и оздоровления детей в Республике Саха (Якутия)»;

- Закон РС(Я) от 29.06.2006 357-З № 727-III «Об охоте и охотничьем хозяйстве» (новая редакция);

- Закон РС(Я) от 19.06.2007 464-З № 945-III «О рыболовстве, рыбном хозяйстве и сохранении водных биологических ресурсов»;

- Закон РС(Я) от 19.06.2008 563-З № 21-IV «О перечне товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)»;

- Закон РС(Я) от 22.07.2008 591-З № 73-IV «О кочевых школах Республики Саха (Якутия)»;

- Закон РС(Я) от 01.03.2011 910-З № 713-IV «Об особо охраняемых природных территориях Республики Саха (Якутия) (новая редакция)»;

- Закон РС(Я) от 08.11.2012 1112-З № 1145-IV «О государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия), ведущих кочевой образ жизни»;

- Распоряжение Президента РС(Я) от 13.06.2012 № 375-РП «О Совете по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Главе Республики Саха (Якутия)»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 22.06.2006 № 267 «Об утверждении Положения о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 17.12.2007 № 515 «О Концепции устойчивого развития арктических улусов и мест компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) до 2020 года»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 12.02.2010 № 54 «Об утверждении Порядка распределения между пользователями квот добычи водных

биологических ресурсов в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на территории Республики Саха (Якутия)»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 26.07.2013 № 257 «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий из государственного бюджета Республики Саха (Якутия) социально ориентированным некоммерческим организациям в рамках реализации государственной программы Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2019 годы»»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 25 декабря 2013 г. № 477 «Об организации и обеспечении отдыха детей и их оздоровления»;

- Постановление Правительства РС(Я) от 15.08.2014 № 251 «О комплексной программе Республики Саха (Якутия) «Социально-экономическое развитие арктических и северных районов Республики Саха (Якутия) на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»;

- Распоряжение Правительства РС(Я) от 30.10.2015 № 1228-р «О персональном составе Экспертной комиссии этнологической экспертизы».

Но, несмотря на существующую в РС(Я) нормативную базу, проблема коренных народов все еще не решена и остается актуальной. Некоторые нормативно-правовые акты по правам коренных малочисленных народов имеют ряд противоречий, пробелов и недочетов, для точного установления и объяснения которых необходимо специальное исследование вопросов, связанных с законодательным регулированием прав и основных свобод коренных малочисленных народов в современной России. Развитие такого законодательства на региональном уровне способствует объединению усилий федерального центра и субъектов РФ в решении проблем коренных малочисленных народов, более полному учету интересов и специфики данных народов региональными органами власти.

Началом формирования нормативно-правовой базы по возрождению казачества в Республике Саха (Якутия) считается 2004 год, когда был создан Совет по делам казачества при Президенте Республики Саха (Якутия)[483]. Далее были приняты следующие нормативно-правовые акты[484]:

- Указ Президента РС(Я) от 29 ноября 2005 г. № 2415 «О республиканском фонде содействия развитию казачества»;

- Указ Президента РС(Я) «О внесении изменений в Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 11 апреля 2007 года № 226 «О внесении изменения в Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 29 ноября 2005 г. № 2415 «О республиканском фонде содействия развитию казачества»;

---

[483] Указ Президента Республики Саха (Якутия) от 22 января 2004 года № 1409 «О Совете по делам казачества при Президенте Республики Саха (Якутия)» (в редакции Указа Главы РС(Я) от 19.06.2015 № 554). URL: http://docs.cntd.ru/document/423921100 (дата обращения: 03.12.2016).

[484] Документы можно найти на сайте Республики Саха (Якутия). URL: http://docs.cntd.ru/document/423921100 (дата обращения: 03.12.2016).

- Указ Президента РС(Я) от 14 июня 2009 года № 1463 «О Совете по делам казачества при Президенте Республики Саха (Якутия)»;

- Указ Президента РС(Я) от 18 декабря 2009 г. № 1725 «Об утверждении Устава Якутского окружного казачьего общества «Якутский казачий полк»;

- 26 марта 2009 г. на заседании Правительства РС(Я) одобрен проект Закона «О привлечении к государственной и иной службе якутского казачества»;

- 18 июня 2009 г. Государственным Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) в первом чтении принят проект Закона «О привлечении к государственной и иной службе якутского казачества»;

- Указ Президента РС(Я) от 15 сентября 2010 года № 57 «О персональном составе Попечительского совета Якутского республиканского общественно-государственного фонда содействия развитию казачества»;

- Указ Президента РС(Я) от 30 декабря 2011 года № 169 «О республиканской целевой программе «Государственная поддержка Якутского окружного казачьего общества «Якутский казачий полк» на 2009–2011 годы»;

- Указ Президента РС(Я) от 12 октября 2011 года № 968 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2017 годы».

В республике проводится государственная национальная политика, направленная на сохранение и развитие всех языков и культур. В 1994 году в РС(Я) состоялся межнациональный форум – I Ассамблея народов Якутии. В 1995 году была разработана и принята Концепция государственной национальной политики.

В 2016 г. принят ряд решений и в сфере совершенствования государственного управления. Создано Министерство по развитию институтов гражданского общества Республики Саха (Якутия), объединившее под единым началом вопросы реализации государственной национальной политики, поддержки КМНС, государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций.

Свою лепту в урегулирование в сфере национальной политики вносят действующие на уровне Главы Республики консультативно-совещательные органы:

- Совет по вопросам государственной национальной политики;
- Совет по языковой политике;
- Совет по вопросам коренных малочисленных народов Севера;
- Совет по делам казачества;
- Комиссия по вопросам религиозных объединений;
- Оргкомитет по проведению II Десятилетия коренных народов мира.

Совещательные органы созданы и активно работают и на муниципальном уровне. Сегодня в 9 муниципальных образованиях республики приняты целевые программы и планы мероприятий по укреплению межнационального и межконфессионального согласия. В остальных районах вопросы межнациональных отношений включены в смежные проекты такие, как программы развития образования, культуры и духовности, поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и профилактики правонарушений.

Наличие в республике отдельной региональной программы «Гармонизация межэтнических отношений в Республике Саха (Якутия) на 2012–2019 годы» (с объёмом финансирования в 2016 г. в размере 112318 млн руб.) позволило в 2016 г. привлечь дополнительное финансирование из федерального бюджета в размере 11739 млн руб. (ФЦП «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)»). Значительная часть этих средств направлена на реализацию социально значимых проектов некоммерческих организаций республики – укрепление материально-технической базы кочевых родовых общин, организацию занятости и отдыха детей, а также мероприятия в сфере поддержки языкового многообразия, культуры и традиций народов Якутии. Кроме того, на основании Соглашения между Федеральным агентством по делам национальностей и Правительством РС(Я) осуществлено софинансирование по поддержке экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и выделено средств на общую сумму 10247 млн руб.

На 1 декабря 2016 года на территории республики зарегистрированы 4 национально-культурных автономии, 13 казачьих обществ, 161 кочевая родовая община коренных малочисленных народов Севера, 152 религиозные организации, а также 55 иных некоммерческих организаций, созданных по национально-культурному признаку.

Благодаря реализации программных мероприятий отмечена активизация деятельности социально ориентированных некоммерческих организаций – национально-культурных объединений, этнических ассоциаций коренных малочисленных народов Севера, казачьих обществ, создаются новые национально-культурные объединения, молодежные советы при национальных общинах и диаспорах, молодежные творческие коллективы.

В 2012 г. утвержден почетный знак республики «За укрепление мира и дружбы», который вручается гражданам за выдающийся вклад в укрепление дружбы, межнационального мира и согласия, развитие международного сотрудничества, социально-культурных связей.

Отнесение Дома дружбы народов им. А.Е. Кулаковского к ведению Министерства по развитию гражданского общества РС(Я) сыграло положительную роль в дальнейшем развитии государственной национальной политики в республике. Национально-культурные объединения имеют здесь возможность получить организационно-техническую поддержку в проведении мероприятий, направленных на сохранение и дальнейшее развитие национальной самобытности, народного творчества и традиций, распространение знаний об истории и культуре народов, населяющих Якутию. Ежегодно Домом дружбы народов проводятся более 100 крупных мероприятий, направленных на этнокультурное развитие народов России и поддержку языкового многообразия.

Одним из крупномасштабных мероприятий в рамках реализации государственной политики в сфере межэтнических отношений стало проведение Второго межрегионального этнофорума «Диалог народов − диалог культур: межрегиональный аспект» (3–4 ноября 2016 г., г. Якутск). Форум стал площад-

кой для обмена положительным опытом в области этнокультурной деятельности. Состоялось обсуждение актуальных проблем деятельности по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России.

Участники этнофорума высказали ряд принципиальных суждений, советов и предложений, большая часть которых обобщена в рекомендациях, адресованных руководителям и организаторам этнокультурной деятельности федерального, регионального и муниципального уровней и специалистам этнокультурных центров.

С активным развитием территорий для Якутии вопросы формирования толерантности в обществе становятся все более актуальными. В этом плане совместно с общественными объединениями ведется работа по социально-культурной адаптации и интеграции мигрантов. На сегодняшний день стали традиционными просветительские занятия по теме «Правовое и социокультурное просвещение трудовых мигрантов ближнего и дальнего зарубежья» для представителей республик Армения, Азербайджан, Кыргызстан, Узбекистан, Таджикистан (с охватом более 100 человек). С помощью данных занятий представители трудовой миграции имеют возможность получить знания по административно-правовому регулированию в сфере трудовой миграции в РФ, изменению в российском миграционном законодательстве и Уголовном кодексе РФ, защите прав и интересов трудовых мигрантов, уголовно-правовой ответственности в области трудовой миграции в РФ, ознакомились с историей Якутии, с культурными традициями народов Якутии, социокультурными нормами поведения народов. На базе лицензированных учебных центров созданы условия по обучению русскому языку, истории России и основам законодательства России, проведении тестирования иностранных граждан с последующей выдачей документов и сертификатов.

По вопросам реализации стратегии ГНП РФ на региональном уровне с 2012 года раз в два года проводятся курсы повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих Республики Саха (Якутия).

В целях реализации комплексной единой информационной кампании, направленной на обеспечение гражданского единства народов РФ и гармонизацию межнациональных и межконфессиональных отношений, разработан План освещения в средствах массовой информации наиболее значимых тем и событий в сфере государственной национальной политики и государственно-конфессиональных отношений в Республике Саха (Якутия).

Ежегодно с 2012 г. в целях создания условий для активного участия средств массовой информации в освещении культурных традиций и обычаев народов, проживающих в Республике Саха (Якутия), проводится республиканский ежегодный журналистский конкурс на лучшие материалы по вопросам межнациональных отношений «Мир и согласие».

Проведена работа по внедрению системы мониторинга состояния межнациональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций, разработанной Федеральным агентством по делам национальностей.

Исследования по этноконфессиональным отношениям проводились в течение трех лет (2011–2013 гг.)[485] в шести полиэтничных и поликонфессиональных населенных пунктах республики: гг. Алдан, Мирный, Нерюнгри, Якутск и поселки Нижний Бестях Мегино-Кангаласского района и Кысыл-Сыр Вилюйского района. Всего в исследовании приняли участие 1649 респондентов.

Результаты исследования показали, что 57,7 % чувствуют себя прежде всего «Гражданами России». 25,7 % идентифицировали себя с «Представителем своей республики, региона», 17,5 % респондентов выбрали ответ «представитель своей национальности» и 17,1 % «Представитель своей республики».

Для жителей Якутии характерна сложносоставная идентичность с доминированием государственно-гражданской или национальной составляющей. Государственно-гражданская и национальная составляющие рассматриваются нами как понятия-синонимы, «маркирующие принадлежность человека к нации как воображаемому сообществу». Сложносоставная идентичность респондентов выстраивается иерархически от государственно-гражданской, которая является конституирующей все остальные идентичности, до этнической, которая усиливается в исследовании за счет мнения респондентов-саха (табл. 52).

Таблица 52. Распределение ответов на вопрос: «Что больше всего роднит Вас со своим народом?», %

Маркеры единства со своим народом	Русские	Саха-якуты	МНС	Другие национальности	Все респонденты
Язык	68,8	79	53,8	59,7	**72**
Культура	44,9	51,1	43,6	40,3	46,7
Обычаи	18,1	38,3	28,2	27	27
Родная земля, природа	59,7	70,3	71,8	47,2	61,4
Черты характера	9,7	7,2	7,7	11,9	9
Верования, религия	17,4	6,1	5,1	13,2	12,8
Историческое прошлое	22,6	6,9	17,9	17,6	15,8
Родственные связи	23,4	16,5	38,5	35,2	21,6
Черты внешнего облика	7,4	9,2	10,3	13,8	10,1
Общая цель (национальная идея)	4	1	5,1	2,5	2,7
Другое (укажите)	0,5	0,3	-	1,9	0,5

При идентификации со своим народом первостепенное значение респонденты (72 %) придают языку. В республике проживают пять представителей коренных малочисленных народов Севера: долганы, чукчи, эвенки, эвены,

[485] Работа выполнена по государственному заказу Республики Саха (Якутия) № 1175, НИР: «Исследование по этноконфессиональным отношениям в Республике Саха (Якутия)» от 06.09.2011 г.

юкагиры. За последние двадцать лет в республике была проведена серьезная научно-педагогическая и государственно-правовая работа для того, чтобы возродить и сохранить языки коренных малочисленных народов Севера.

Кроме того, язык является фундаментом, на котором строится взаимопонимание и сотрудничество между людьми. В этом плане роль русского языка как объединяющего начала народов, живущих на территории Российской Федерации, несомненно, возрастает.

Не менее важным маркером единства является «родная земля, природа» – 61,4 %. Особенно высок процент положительных ответов у представителей саха-якутов – 70,3 % и МНС – 71,8 %. Эта черта идентичности характерна для народов, по своей культуре близких к природе. Следует обратить внимание, что ответы «верования, религия» занимают только 12,5 %, т. е. религия не является явной формой солидаризации респондентов. Практически, то же самое можно констатировать об ответах «историческое прошлое» – 15,75 %. Наименее востребованным для взаимодействия оказывается общая цель – 2,7 %. Создается впечатление, что ни прошлое – история, ни будущее – общая цель не является солидаризирующим фактором общества. Скорее, причина низкого процента в ответах «историческое прошлое» и «общая цель» кроется в отмечаемом исследователями и педагогами кризисе гуманитарных дисциплин, в особенности «Истории России» как учебной дисциплины.

В целом, актуализация идентичностей в РС(Я) показывает схожую «картину» с другими подобными исследованиями с тенденцией усиления общегражданской российской идентичности с языковым и территориальным маркером.

Следующий блок вопросов посвящен выявлению состояния межэтнических отношений. В целом в точках опроса респонденты указывали ситуацию в межэтнических отношениях как «нормальную, благоприятную» – 73,4 %. Наибольшую степень социальной дистанции выявили ответы респондентов по участию в политике, выборах глав муниципальных образований, депутатов, чиновников, где, как выявилось, вероисповедание и национальная принадлежность играют важную роль. Наибольшее одобрение получили в качестве представителей власти русские – 66.8 % и якуты 50,7 %. Исследование показывает, что межэтнические отношения между наиболее многочисленными этническими группами – саха-якутами и русскими – в республике носят стабильный, неконфликтный характер.

По оперативным данным за 9 месяцев 2016 года межнациональная и межэконфессиональная ситуация в целом характеризовалась удовлетворительным уровнем стабильности. Формирования деятельности экстремистских сообществ и террористических организаций не зафиксировано. Отсутствуют молодежные объединения экстремистской направленности. Фактов приостановления или прекращения деятельности общественных организаций, в т. ч. религиозных и национально-культурных, в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности не было.

Стабильную ситуацию в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений характеризуют и данные соцопросов ФСО России – 70,4 %

населения Якутии положительно оценивает состояние межнациональных отношений (данные 2015 года).

Проводимая совместная работа органов власти и широкой общественности республики в сфере национальных отношений во многом способствовала не только дальнейшему развитию республики как региона межнационального мира и гражданского согласия, но также и росту авторитета Якутии, признанию и уважению ее государственной национальной политики в других регионах Российской Федерации.

Опыт Якутии в сфере укрепления гражданского согласия рассматривался на уровне Общественной палаты Российской Федерации, Института социологии Российской академии наук, в рамках многочисленных международных конференций и форумов, проходящих как в Якутии, так и за ее пределами.

Безусловно, каждый субъект России является уникальным, имеющим свою неповторимую этнокультурную специфику. Работа по обеспечению межнационального согласия, популяризации культур народов проводится с учетом региональных особенностей. В условиях глобализации не прекращается поиск новых форм и методов реализации государственной национальной политики, направленной на поддержку и развитие культуры различных этнических групп, развитие межнационального сотрудничества, поддержку этноориентированных организаций.

Литература

1. Лукин Ю.Ф. Новая поморская летопись. 2-е изд., испр. и доп. Архангельск: САФУ, 2015.

2. Шабаев Ю.П., Рожкин Е.Н., Садохин А.П. Стратегические контексты и практические формы национальной политики в современной России // Культура и цивилизация. 2014. № 4.

3. Мусаелян Л.А. Национальный вопрос в России: опыт прошлого и некоторые аспекты его современного политико-правового решения // Вестник Пермского университета. 2010. № 4 (10).

4. Кузиванова О.Ю. Коренные народы: два подхода, две концепции // Известия АлтГУ. 2012. № 4–1 (76).

5. Рожкин Е.Н., Шабаев Ю.П. Мониторинг ситуации в сфере межнациональных отношений в Республике Коми: информационный бюллетень / отв. ред. Е.Н. Рожкин. Вып. 5. Сыктывкар, 2014.

6. Нестерова Н.А. Государственная национальная политика в Республике Коми в конце 1980-х – 1990-е годы: дис. ... канд. ист. наук. Сыктывкар, 2000. 288 с.

7. Шабаев Ю.П., Садохин А.П. Локальные проблемы реализации государственной национальной политики Российской Федерации // Политическая экспертиза:

ПОЛИТЭКС. 2014. Т. 10. № 1.

8. Фаузер В.В. Мониторинг экономических и социальных процессов (на примере межнациональных отношений) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6 (24)

9. Одинцова Л.А., Прохорчук М.В. Динамика численности коренных малочисленных народов севера Красноярского края по итогам переписей населения (1989–2010) //

География и геоэкология на службе науки и инновационного образования. Материалы XI Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. Всемирному Дню Земли и 100-летию заповедной системы России. Красноярск: Изд-во КГПУ им. В.П. Астафьева. 2016.

10. Филиппова Н.А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Т. 16. № 2.

11. Задорин М.Ю. Конституционное право коренных малочисленных народов на развитие: дис. ... канд. юрид. наук. М.: РУДН, 2015. С. 76.

12. Бурцева А.В. Мигранты Мурманской области: проблемы социокультурной адаптации // Известия Волгоградского государственного педагогического университета. 2013. № 3 (78). С. 28–31.

13. Задорин М.Ю. Формы самоопределения коренных народов на примере саамов // «Научная дискуссия: вопросы юриспруденции»: материалы III межд. заочн. науч.-практ. конф. (29 августа 2012 г.). М.: Международный центр науки и образования, 2012.

14. Синицина А.Л. Демографическое развитие регионов Арктической зоны России в 2010−2014 гг. // Арктика: экология и экономика. 2016. № 1 (21).

15. Зайков К.С., Тамицкий А.М. Межнациональные отношения в российской Арктике: состояние и перспективы // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2016. № 5 (604). С. 46−51.

16. Попков Ю.В., Костюк В.Г. Проблемное поле национальной политики в современной России // Вестник Новосибирского государственного университета. Сер.: Философия. 2015. Т. 13. № 3.

17. Ахметова А.В. Проблемы имплементации международного законодательства о правах коренных малочисленных народов Севера в правовой системе России // Вестник ЧГУ. 2012. № 25 (279). С. 24.

18. Гоголев П.В. Коренные малочисленные народы в конституционно-правовой политике России: патернализм, протекционизм, партнерство. М.: Юрист. 2014.

19. Тория Р.А. Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. № 5.

20. Соколова Ф.Х Коренные малочисленные народы Арктики: концепт, современное состояние культуры // Арктика и Север. 2013. № 12.

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

22. Крайний Север. 2016. № 31.

23. Омрувье И. Мультиязычный словарь увидел свет // Крайний Север. 2016. № 23.

24. Баскин Л.М. Современное оленеводство в России: состояние, мобильность, права собственности, патернализм государства // Этнографическое обозрение. 2016. № 2. С. 28−42.

25. Грей П. Современное состояние оленеводства на Чукотке // Этнографическое обозрение. 2016. № 2. С. 42−54.

26. Омрувье И. Фермер-оленевод получит грант // Крайний Север. 2016. № 23. С. 7.

27. Основы морского зверобойного промысла. Научно-методическое пособие / Л. Богословская, И. Слугин, И. Загребин, И. Крупник. М.: Институт Наследия, 2007.

28. Наши льды, снега и ветры. Народные и научные знания о ледовых ландшафтах и климате Восточной Чукотки. М.: Институт Наследия, 2013.

29. Север и северяне. Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России / Н.И. Новикова, Д.А. Функ и др. М.: ИЭА РАН, 2012.

30. Новикова Н.И. Охотники и нефтяники: исследование по юридической антропологии. М.: Наука, 2014.

31. Коломиец О.П. Взаимоотношения коренных народов Чукотки и добывающих компаний на современном этапе // Вестник САФУ. 2016. № 4.

32. Гальцева Н.В., Фавстрицкая О.С., Шарыпова О.А. Уровень жизни в Магаданской области: мифы и реальность // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 26 (353).

33. Брубейкер Р. Этничность без групп /пер. с англ. И. Борисовой. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 29–30.

34. Шмитт К. Понятие политического // Вопросы социологии. 1992. № 1. С. 35–67.

35. Касавин И.Т. Контекстуализм как методологическая программа // Эпистемология и философия науки. 2005. Т. 6. № 4. С. 5–17.

36. Халий И.А. Институты гражданского общества в современной России. К методологии изучения // Россия реформирующаяся. Ежегодник / отв. ред. М.К. Горшков. М.: Институт социологии РАН, 2007. Вып. 6. С. 265–280.

37. Савинов Л.В. Региональная этнополитика в условиях социального транзита: на примере Сибирского федерального округа: автореф. дис. … д-ра. полит. наук. М., 2013. 47 с.

38. Машбиц Я.Г. Комплексное страноведение. М.; Смоленск, 1998. 238 с.

39. Присяжный М.Ю. Приоритеты освоения территории Республики Саха (Якутия) в современных условиях позиционирования регионов Севера: автореф. дис. … д-ра геогр. наук. СПб., 2014. 47 с.

40. Харлампьева Н.К. Арктика в современной политической системе: межгосударственные отношения и методология исследования: уч.-метод. пособие. СПб.: СПбГУ, 2012. 128 с.

41. Слепцов А.Н. Региональные аспекты развития Российской Арктики на примере Республики Саха (Якутия) // Арктика и Север. 2015. № 19.

42. Гаврильева Т.Н. Структура занятости в поселениях Республики Саха (Якутия) по типологии Фишера-Кларка // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2016. № 1 (7).

43. Игнатьева В.Б. Национальный состав населения Якутии (этностатистическое исследование). Якутск: ЯНЦ СО РАН, 1994. 144 с.

44. Винокурова Д.М. Особенности территориальной и социальной мобильности на Севере: сравнение городских форм расселения (на примере городов Республики Саха (Якутия)) // Региональные проблемы. 2015. Т. 18. № 33.

45. Миронов Д.Н. Федеративное устройство Российской Федерации (этнонациональный аспект) / Национальный вопрос. Теория. Современность. Политика. Материалы Всероссийской науч.-практ. конф. «Современный мир и этнонациональные процессы» (г. Якутск, 20–21 сентября 2012 г.) / Сост. А.А. Пахомов, Е.М. Махаров, Е.Д. Кули. Якутск: Сфера. 2012. 288 с.

46. Роббек В.А. Устойчивое развитие народов Севера России: фундаментальные и прикладные исследования: сб. науч. статей. Новосибирск: Наука, 2011. 662 с.

Раздел IV Этнокультурный ландшафт и этнонациональная политика стран – членов Арктического совета

Глава 15. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СЕВЕРНЫХ СТРАН ЕВРОПЫ И ИСЛАНДИИ

Норвегия

Этническая политика на севере современной Норвегии основывается на принципах мультикультурализма, трансформирующегося под натиском новых внутренних и внешних вызовов. Модель этнонациональной политики выстраивается на двух уровнях: по отношению к коренному населению, этническим меньшинствам и мигрантам. На территории Норвегии, помимо самих норвежцев, проживают саамы, квены, евреи, цыгане и большое количество мигрантов из различных регионов земного шара.

Саамы – коренное население Норвегии, а также Швеции, Финляндии и севера европейской части России. Численность саамов в Норвегии составляет приблизительно 50−65 тыс. чел[486]. Продолжительное время они подвергались ассимиляции. В 1950 годах саамы вернули себе свой язык, а за ним и практически утраченные традиции и культуру, которую часто приходилось «изобретать заново», на основе того, что от нее осталось. В последующие десятилетия саамы стали особым объектом внутренней политики Норвегии и постепенно усилили свои позиции. Связывая свои проблемы с общей дискуссией о правах человека, заявляя об этом на международном уровне, норвежским саамам удалось добиться от своего правительства более мягкой политики в послевоенный период. Ситуация изменилась еще больше в 1979 году. После протестов против строительства гидроэлектростанции на р. Альта (Alta) саамы получают парламент, несколько комитетов в национальном парламенте по вопросам саамской культуры и языковое равноправие.

Норвежские письменные источники XV века содержат упоминание о финском населении – квенах. По разным подсчетам численность квенов в современной Норвегии достигает 25 тыс. человек [1]. Квены, как и саамы, испытали на себе действие ассимиляционной политики. Квены проживали в приграничных областях. В этом факте норвежские власти часто видели угрозу национальной безопасности, особенно в первой половине XX века. Сегрегационная модель этнической политики в Норвегии действовала в отношении евреев,

[486] Sami Statistics. URL: http://www.sami-statistics.info/print.asp?nc=4&id=110 (дата обращения: 13.09.2016).

особенно жестко в период нацисткой оккупации Норвегии. Ассимиляционной была политика норвежского государства и по отношению к цыганам, которым в 1890 году запретили пребывать на территории страны и получать паспорта, т. е. проживать легально. Жизнь квенов, цыган и евреев, как и саамов, изменилась к лучшему в 1970-х, когда в норвежской этнической политике начинается поворот к *мультикультурализму* – политической модели, основанной на признании равенства культур и ставящей своей целью создание благоприятных условий для их равного существования и развития. Модель мультикультурализма появляется как результат переосмысления широкого круга вопросов о правах человека, равенства, и его существование обусловлено торжеством европейского либерализма. Практическая реализация мультикультурализма в Норвегии стала решением, с одной стороны, проблем с коренным населением страны, которые требовали сатисфакции за годы ассимиляции, а с другой – быстро растущими темпами миграции в страну, начиная с 1980-х годов. К этому времени государство уже смогло финансировать создание и функционирование соответствующих социальных институтов, способствовало развитию общественных организаций коренного населения, этнических меньшинств и мигрантов, а также содействовало их представительству в политической жизни страны.

Современная этническая политика на севере Норвегии обусловлена несколькими обстоятельствами. Во-первых, сложным национальным составом населения: на территории северных губерний проживают как коренные народы (саамы), норвежцы, так и разнообразные группы мигрантов. Вторым фактором можно считать социальную, конфессиональную, возрастную, образовательную неоднородность самих мигрантов, а также разную степень интегрированности в норвежское общество. В-третьих, норвежская программа адаптации мигрантов[487] подразумевает их расселение на территориях с низкой плотностью населения, которые располагаются преимущественно на севере страны. Опыт новой жизни становится психологически тяжелым, особенно для бывших жителей южных регионов земного шара и порождает этносоциальную напряженность.

Парадоксальным образом постулаты мультикультурализма несут в себе предпосылки для роста национализма. Интегрируя другую этническую группу невольно приходится следовать парадигме «свой – чужой», чтобы оправдать специальные меры интеграции, т. е. существование программ, организаций, их финансирование, мотивацию общественного мнения на толерантное отношение к этой группе людей и пр. Подчеркивая различия, нельзя ожидать, что все члены принимающего сообщества будут согласны на наличие «чужих» элементов и их интеграцию, даже учитывая веские аргументы. Так, Норвегии не удается полностью избежать недовольства, проявлений национализма, а также неонацистской деятельности таких людей, как А. Брейвик, В. Викернес и др.

Мультикультурализм в Норвегии сочетает в себе элементы аккультурации и ассимиляции. Элементы аккультурации на практике означают появление новых, ранее не характерных элементов культуры принимающего сообще-

[487] Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere. LOV-2015-12-18-108 fra 01.01.2016 / LOVDATA.no. URL: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-80?q=introduksjonsloven (дата обращения: 03.08.2016).

ства, т. е. норвежцев. Один из ярких примеров – северонорвежская губерния Финнмарк, где согласно социологическим исследованиям самый высокий показатель миграции в Баренцевом регионе: на 1000 жителей 11177 мигрантов[488]. Большую часть мигрантов составляют выходцы из России. Примерно 38 % россиян, иммигрировавших в Норвегию, проживают на севере[489]. Причиной тому близость русско-норвежской границы и давние тесные торгово-экономические отношения этих территорий, где сложилась своя пограничная культура, сочетающая в себе норвежское, русское и саамское начала – результат столетних процессов аккультурации [3, с. 519–535].

С другой стороны, сама система и уклад жизни заставляют мигрантов приспосабливаться, менять привычки и стиль жизни, перенимая все больше «норвежского». Так происходит процесс ассимиляции, необходимый для адаптации к новым условиям жизни и интеграции в норвежское общество. Несмотря на определенные трудности, Норвегия до сих пор остается одной из самых привлекательных стран для мигрантов. Об этом свидетельствует статистика (табл. 53).

Таблица 53. Общее количество мигрантов в Норвегии

	2016	2015	2011	2006
Население	5 223 256 1 квартал	5 176 998	4 937 265	4 649 302
Иммигранты и норвежцы, родившиеся в семьях мигрантов	848 207 на 1 января	804 963	600 922	386 699
Иммигранты	698 550 на 1 января	669 380	500 500	318 514

Источник: по материалам Норвежского статистического бюро SSB. URL: https://www.ssb.no/en/befolkning/statistikker/innvbef (дата обращения: 01.07. 2016).

Среди норвежских мигрантов больше квалифицированных рабочих, чем среди мигрантов других северных стран[490]. Власти Норвегии используют иммиграцию для поддержания северных территорий. Именно в северные губернии, в небольшие коммуны переселяют беженцев, гарантируя им социальную поддержку, работу и жилье. За последние 10 лет (2006–2016 гг.) количество мигрантов на севере постоянно возрастало (рис. 13).

В начале июня 2016 г. в Норвежском Парламенте состоялось голосование о принятии поправок в «Закон об иностранцах». Пакет поправок был разработан партией «Хёйре» («Правые») и Партией Прогресса. Основные положения сводились к увеличению минимального срока проживания на территории страны для получения гражданства, а также к проверке финансовой состоятельности соискателя или члена семьи, с которым соискатель намерен воссое-

[488] 38 % of Russian immigrants in Norway live in the North // Barents Observer. 31.07.2015. URL: http://barentsobse rver.com/ru/node/29113 (дата обращения: 01.06.2016).

[489] Там же.

[490] Norway Best in Scandinavia in Integration of Immigrants / The Nordic page. Norway. 08.04.2016 URL: http://www.tnp.no/norway/panorama/5271-norway-best-in-scandinavia-in-integration-of-immigrants-sweden-denmark-imdi (дата обращения: 15.06.2016).

диниться[491]. Парламент проголосовал против большинства поправок. Дебатам о мигрантах предшествовал миграционный кризис, который разразился на севере Норвегии.

В это же время проводился опрос общественного мнения, целью которого было выявить отношение граждан страны к мигрантам (табл. 54.)

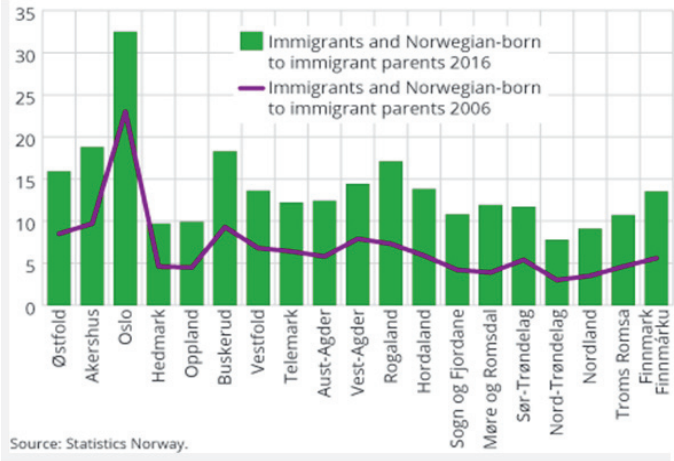

Рис. 13. Динамика численности мигрантов в губерниях Норвегии 01.01.2006 г. – 01.01.2016 г. (Нурланд, Тромс, Финнмарк – крайние справа) (Источник: Норвежское статистическое бюро SSB. URL: http://www.ssb.no/en/innvandring-og-innvandrere/nokkeltall/immigration-and-immigrants (дата обращения: 01.07. 2016)

Таблица 54. Отношение к мигрантам в Норвегии (2015 г.) в %

Утверждение	Полностью согласен	Согласен	Не согласен	Полностью не согласен
Иммигранты важны для рынка рабочей силы Норвегии	30	42	7	3
Большинство иммигрантов злоупотребляют системой социальных гарантий	8	17	32	20
Большинство иммигрантов культурно обогащают Норвегию	36	35	8	6
Большинство иммигрантов являются причиной социальной нестабильности в Норвегии	7	19	30	27
Все иммигранты должны иметь равные права с норвежцами при устройстве на работу	66	21	5	3
Иммигрантам стоит стать как можно более похожими на норвежцев	21	23	25	15

Источник: Норвежское статистическое бюро SSB. URL: https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/saveselections.asp (дата обращения: 10.06.2016).

[491] Slik vil regjeringen stramme inn asylpolitikken // NRK. 05.04.2016. URL: https://www.nrk.no/norge/slik-vil-regjeringen-stramme-inn-asylpolitikken-1.12885077 (дата обращения:15.04.2016).

Показательно то, что 44 % опрошенных ответили «согласен» или «полностью согласен» на вопрос о том, стоит ли мигрантам быть как можно более похожими на норвежцев. 40 % ответили отрицательно, а остальные не определились со своей позицией по этому вопросу. Норвежское общество фактически сомневается в пользе мультикультурализма, а значительная его часть признает необходимость ассимиляции мигрантов, хотя и считают, что мигранты культурно обогащают Норвегию (71 %) и не должны быть дискриминированы на рынке труда (87 %).

Так, практика классического мультикультурализма в Норвегии стала прошлым. Обществу и государству приходится реагировать на внутренние и внешние вызовы, ограничивать миграционные потоки, дабы предотвратить не только экономические трудности, сопряженные с интеграцией мигрантов, но и растущим недовольством собственных граждан, которое открыто стало проявляться еще с 2011 г. (дело А. Брейвика) и заявило о себе на последних парламентских выборах, где победили представители от правых и центра, а также во время дебатов о мигрантах 2015 г.

Несмотря на трудности и необходимость изменения этнической политики Норвегии, опыт нашего скандинавского соседа чрезвычайно полезен. Прежде всего, это опыт интеграционной политики, представленной не только либеральным миграционным законодательством, но и обширной системой адаптации мигрантов, которая позволяет многим из них выучить язык, познакомиться с историей страны, понять, как работают социальные, политические и экономические институты. Положительным в этнонациональной политике Норвегии является тот факт, что государство способствует квалифицированной миграции. Привлечение образованных мигрантов движет экономику Норвегии вперед. Позитивным моментом остается высокий уровень толерантности по отношению к другим культурам в Норвегии. Толерантность в Норвегии представляет собой один из основных принципов, на основе которого существует и поддерживает себя социальная система. Принципы добрососедства разных народов внутри одного государства приводятся в жизнь через социальную систему, образование, СМИ и пр., что на практике позволяет снизить этнонациональную конфликтность. Таким образом, политика мультикультурализма, с одной стороны, и экономические интересы, с другой, работают на благо норвежского общества и государства.

Швеция

Во второй половине XX века шведское государство успешно существовало в условиях интенсивной миграции и отсутствия каких-либо проявлений ксенофобии. Успех заключался в сбалансированной миграционной политике, а также комплексных мероприятиях, направленных на повышение уровня толерантности шведского общества. Одновременно государство уделяло достаточно много внимания коренному населению или национальным меньшинствам, которых в Швеции пять: саамы, евреи, цыгане, шведские финны и турнедальцы.

Этническая политика Швеции до 1979 г. не отличалась от Норвегии и других государств севера Европы и с течением времени эволюционировала

от внедрения в жизнь идей аккультурации до обсуждения принципов мультикультурализма. Существование идеи аккультурации как политической модели было обусловлено экономическими мотивами. Данная модель более всего характерна для отношений между саамами и шведами, а также немногочисленными группами мигрантов в период средневековья и нового времени. Переход к модели ассимиляции сопровождался процессом создания национального государства и затронул коренное население, национальные меньшинства и мигрантов. Политические мотивы и перемены в международных отношениях в середине XX века привели к пересмотру политики ассимиляции. Изменения произошли после 1971 г., когда шведское правительство постепенно начало движение в сторону мультикультурализма, чьи принципы нашли отражение в Конституции, миграционной политике, образовании, СМИ и телерадиовещании, а также в быту и армии. В 1997 г. Швеция официально одобрила политику интеграции, приняв целый пакет соответствующих законопроектов, а спустя 10 лет появилось Министерство Интеграции и Равноправия, ответственное за воплощение политики мультикультурализма.

Несмотря на широкие инициативы в этой области, в Швеции существуют нерешенные проблемы, которые становятся источником социальной напряженности и этнической конфликтности.

Национальные меньшинства. На территории Швеции проживают пять национальных меньшинств. Все они долгое время являются частью шведского государства и испытали на себе политику ассимиляции, а в условиях мультикультурализма переживают период культурной ревитализации.

Одни из них – саамы. В Швеции их проживает примерно 20 тыс.[492]. Несмотря на существование Саамского парламента (Sametingslag) и широкие возможности для развития культуры, саамы до сих пор не имеют возможности официально именоваться коренным народом Швеции. В отличие от норвежских саамов они не имеют коллективных прав на традиционные территории, не подпадают под действие Конвенции МОТ № 169 (1989 г.) и Декларации ООН о правах коренных народов (2007 г.). Коллективные права саамов на традиционные территории зачастую противоречат экономическим интересам шведского государства. Кроме того, в Швеции существует множество саамских организаций, политических партий, которые не могут договориться между собой по поводу коллективного права на земли. И всё же позитивные изменения происходят.

В 2009 году саамская деревня Гирьас при поддержке Шведского союза саамов подала в суд на государство, пытаясь восстановить утраченные в 1992 г. права. В феврале 2016 г. эта деревня, где 26 оленьих ферм и 94 зарегистрированных оленеводов-предпринимателей, добились признания своих прав на единоличное занятие охотой и рыбной ловлей на прилегающей территории[493].

---

[492] The Sami – an indigenous people in Sweden // Sami Parliament. URL: http://www.samer.se/2137 (дата обращения: 10.05.2016).

[493] Sweden's indigenous Sami people win rights battle against state // Guardian. 03.02.2016 г. URL: https://www.theguardian.com/world/2016/feb/03/sweden-indigenous-sami-people-win-rights-battle-against-state (дата обращения: 12.07.2016); Саамы против Швеции // Иносми. 13.05.2016. URL: http://inosmi.ru/world/20150513/228016428.html (дата обращения: 08.05.2016).

Судебное решение в пользу саамов создало прецедент, который может быть использован другими саамскими поселениями. Тем не менее, будущее саамских прав на земли до сих пор остается неясным.

Саамы в Швеции имеют не так много возможностей для отстаивания собственных прав. Конституция и действующее законодательство гарантирует им культурную автономию, но политическое влияние саамов не так велико, как в соседней Норвегии. Они мало представлены в составе шведских партий, а значит совсем небольшое число занятых в общенациональной политике людей отстаивают саамские интересы. Саамские организации обращаются напрямую к правительству по тем или иным вопросам, часто не имея поддержки внутри саамского сообщества и, как следствие, их действия не имеют должного результата. Предполагается, что отстаиванием интересов саамского населения страны должен заниматься Саамский парламент (Sametingslag), но он существует как административный орган, нежели как реальная политическая сила общегосударственного масштаба.

В итоге получается, что шведское государство поощряет развитие саамской культуры и языка, а также саамского самоуправления в лице саамского парламента и местной власти саамских коммун и поселений. С другой стороны, шведское правительство не ратифицировало Конвенцию МОТ № 169 (1989г.), не поддержало Декларацию ООН о правах коренных народов (2007г.) и отказалось официально признать саамов коренным народом, оставляя за собой решение всех политических и экономических вопросов, ограничивая сферу саамского самоуправления социальными и культурными аспектами.

Политическое участие других четырех национальных меньшинств Швеции (кроме саамов) ограничивается наличием их представителей в общешведских политических партиях, существованием общественных организаций и мер по защите и развитию языков национальных меньшинств. Таким образом, мультикультурализм для четырех из пяти национальных меньшинств означает примерно то же, что и для мигрантов. Разница состоит лишь в том, что законодательно они признаются национальными меньшинствами, их национальные языки имеют особый охраняемый статус, а развитию культуры уделяется больше внимания.

Всё вышесказанное справедливо для шведских евреев, финнов и турнедальцев, но не совсем однозначна ситуация шведских цыган. Цыганская община в Швеции живет весьма обособлено, решая все свои проблемы внутри сообщества. В 2006 г. была создана специальная комиссия, которая занимается вопросами жизни цыган в Швеции, а также помогает наладить диалог с обществом и государством.

Мигранты. В XX–XXI веках Швеция испытала на себе четыре волны миграции. Первая из них приходится на предвоенный и послевоенный периоды, когда в страну в поисках убежища прибывали евреи. Вторая волна миграции связана с бурным экономическим ростом и потребностями в рабочей силе. В 1950х – 1960х гг. появляются мигранты из Финляндии и других европейских государств. Миграционная политика в этот период сводилась к организованному поиску квалифицированной рабочей силы для нужд шведской экономи-

ки, предоставление равных социальных гарантий для мигрантов и граждан страны. Третья волна миграции в 1970-х – 1980-х гг. связана с увеличивающейся гуманитарной миграцией в мире в связи с эскалацией региональных конфликтов в странах африканского континента и ближнего востока. В этот период Швеция действительно стала многонациональной и многоконфессиональной страной, перед которой выросла проблема интеграции значительного количества новых граждан. Первые шаги к интеграционной политике Швеции были сделаны в середине 1970-х гг. С 1989 г. Швеция снова прибегнет к регулированию миграционного потока и будет принимать беженцев исключительно в рамках Женевской конвенции 1951 г.

Четвертая волна миграции началась в 1990-х и продолжается до сих пор. С 1997 г. Швеция официально заявляет о своей приверженности мультикультурализму. Миграционное законодательство подверглось реформе в 2000 г. Регулирование миграционных потоков, а также появление программ адаптации, социальной поддержки мигрантов позволяли сохранять социально-экономическую стабильность в стране. Мультикультурализм для Швеции означает еще и равные возможности для мигрантов сохранять свою культуру, религию и язык. С течением времени количество мигрантов продолжало увеличиваться. Статистические данные за последние 5 лет свидетельствуют о том, что количество беженцев по отдельным категориям выросло в 3–5 раз[494]. Многие приезжают в страну по программе воссоединения семей. Появляется значительное количество диаспор выходцев из азиатских, ближневосточных и африканских государств, чей уровень интеграции в шведское общество ниже в силу культурных и религиозных различий.

Для них действуют специальные государственные институты, занимающиеся мониторингом интеграционных проблем, популяризацией идеи двустороннего участия (иммигрантов и принимающего сообщества), противостоянием этнической дискриминации, расизму и ксенофобии, помощью новым мигрантам, административной поддержкой муниципалитетов и т. д. Шведское правительство определяет целью интеграционной политики равенство прав, обязанностей и возможностей для всех, независимо от этнической или культурной принадлежности.

В Швеции существуют программы по повышению качества образования, его доступности для иммигрантов и их детей; профессиональные курсы для мигрантов; программы поддержки мелкого предпринимательства. Несмотря на это, целые поколения мигрантов из Азии, Африки и Ближнего Востока не могут или не хотят найти работу в Швеции и занимаются криминальной деятельностью. Учитывая вольготные условия шведских тюрем, многие не боятся уголовного наказания. Повышенная криминализованность и замкнутость мигрантов способствуют распространению ксенофобии среди шведского населения. У наиболее агрессивной части они приобретают форму экстремизма.

---

[494] Котлова Е.С. В поисках баланса: шведская модель этнической политики на современном этапе // Арктика и Север. 2016. № 25. URL: http://narfu.ru/aan/article_index_years.php (дата обращения: 13.10.2016).

Одними из самых крупных на последние 5 лет были беспорядки 14–28 мая 2015 г. в пригороде Стокгольма. Причиной столкновений мигрантов с полицией стало убийство пожилого иммигранта, который угрожал полиции холодным оружием. Волнения длились несколько дней в Стокгольме и нескольких других городах[495]. Появление большого числа сирийских беженцев и увеличение потока беженцев из Азии и Африки привело к тому, что уже осенью 2015 г. несколько лагерей для временного содержания беженцев подверглись нападениям и поджогам[496]. Еще в начале 2016 г. глава МИД Швеции Андерс Эгеман заявил, что страна намеревается начать высылку беженцев из стран Ближнего Востока и Африки, которым отказано в предоставлении статуса беженца. В стране часто проходят митинги и акции протеста. Протестуют как шведы, так и мигранты[497].

Финляндия

Этническая политика Финляндии складывается лишь в первой половине XX века после того, как страна получила независимость в результате революции 1917 г. в России. До этого времени этническая политика на территории Финляндии осуществлялась, исходя из политической парадигмы того государства, частью которого она являлась: сначала Швеции, а затем Российской империи, в этнической политике которых превалировали элементы аккультурации и ассимиляции. Столетия существования в составе других государств привели к тому, что по мимо финнов на территории государства проживают значительные в количественном отношении группы шведов и русскоязычного населения.

На сегодняшний день на территории Финляндии проживают национальные меньшинства: саамы, финские шведы и цыгане (кале), старые русские, евреи и татары, а также большое количество мигрантов, чьё количество продолжает расти год от года, как и в других странах Северной Европы. Официально Финляндия, как и ее соседи, поддерживает политику мультикультурализма и последовательно претворяет в жизнь интеграционные инициативы.

Национальные меньшинства. На севере Финляндии на территории Лапландии проживает коренной народ этих мест – саамы, численностью примерно 8 тыс. чел.[498]. Финские саамы, также как саамы, проживающие на территории Швеции и России, не получили официального статуса коренного народа, а правительство страны отказалось ратифицировать Конвенцию МОТ № 169. Саамы Финляндии и саамы Швеции имеют культурную автономию, а также свой парламент, но фактически не являются политической силой на уровне государства. Саамский парламент Финляндии занимается вопросами культуры, развития саамских языков и здравоохранения[499].

---

[495] Молодежные волнения охватили уже несколько городов Швеции // ТАСС. 25.05.2013. URL: http://tass.ru/ glavnie-novosti/575098 (дата обращения: 11.05.2016).

[496] В Швеции сожгли лагерь для беженцев // РБК. 24.10.2016. URL: http://www.rbc.ru/ rbcfreenews/562b740e9a 79478a9ad70977 (дата обращения 15.06.2016).

[497] Морено Ф. Швеция: ненависть к шведам // Иносми. 23.05.2016. URL: http://inosmi.ru/ social/20160523/ 236613417.html (дата обращения: 01.08.2016).

[498] Sami Statistics. URL: http://www.sami-statistics.info/print.asp?nc=4&id=110 (дата обращения: 14.10.2016).

[499] Act on the Sámi Parliament. URL: http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1995/ en19950974.pdf (дата обращения: 14.10.2016).

Камнем преткновения между саамами и финским правительством остаются права на землю и природные ресурсы. Саамы не имеют юридически закрепленного права распоряжаться землей и природными ресурсами на территориях традиционного проживания. Собственником земель и ресурсов считается государство, и не все саамы имеют возможность заниматься традиционными видами промыслов. Решением проблемы могла бы стать ратификация Конвенции МОТ № 169, однако финский парламент продолжает откладывать этот вопрос, а саамы напрямую обращаются к ООН с просьбой о поддержке[500].

После получения независимости в 1917 г. на территории Финляндии оказалось значительно количество шведов, которые жили здесь еще с тех времен, когда Финляндия была частью шведского государства. Во время борьбы за независимость, шведскоязычное население Аландских островов заявило о присоединении к Швеции, с чем не согласилась Финляндия. Результатом конфликта стало признание автономии Аландских островов, которые теперь имеют свои органы власти и самоуправления, но официально являются частью Финляндии. Особый статус Аландских островов повлиял на положение шведского населения материковой Финляндии и привел к тому, что финское государство признало шведский язык одним из официальных языков Финляндии. Шведский имеет равный статус с финским. Языковое равенство закреплено в Конституции Финляндии и в Законе о языке и поправкам к нему. Шведскоязычное население Финляндии имеет не только культурную автономию, но и представительство в политической сфере через шведский фолькетинг (Finlands Svenska Folkting), имеющий право законодательной инициативы, а также политические партии, выражающие интересы шведскоязычных финнов (например, Шведская народная партия).

Еще с XVI века на территории Швеции и Финляндии появились цыгане (кале). Отношение к цыганам было резко отрицательное, они подвергались сегрегации и ассимиляции долгие столетия. В результате к середине XX века язык кале практически исчез так же, как и некоторые элементы культуры. Политика мультикультурализма позволила возродить традиции и язык финских цыган. Еще с середины 1990-х годов на территории Финляндии ведется обучение языку кале, а также выделяются средства для развития литературного языка. Существуют цыганские организации (Finitiko Phirro Romano Missio, Romano Missio, Finitiko Romano Skokka), содействующие решению социальных вопросов среди цыган и занимающиеся вопросами культуры и религии. Политическое представительство цыган прослеживается на уровне муниципалитетов.

Русскоязычное население Финляндии появилось после присоединения к Российской империи и значительно увеличилось за счет иммигрантов, прибывших в страну после распада СССР и приезжающих до сих пор. Русскоязычное население в Финляндии составляет самую многочисленную группу не финноязычного населения (рис. 14).

---

[500] Саамский парламент Финляндии просит помощи у ООН // Сайт телерадиокомпании Yleisradio Oy. Служба новостей Yle. 28 апреля 2015. URL: http://yle.fi/uutiset/osasto/novosti/novosti/article7960762.html дата обращения 10.04.2016).

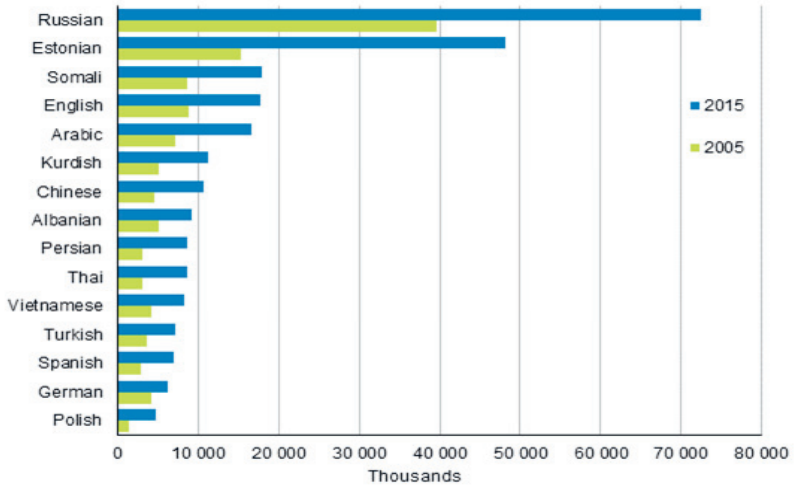

Рис. 14. Самые многочисленные языковые группы Финляндии (кроме финноязычных граждан), 2015 г. (Источник: Statistics Finland: Population Structure 2015. URL: http://www.stat.fi/til/vaerak/2015/vaerak_2015_2016-04-01_kuv_002_en.html (дата обращения: 14.09.2016).

Существуют русские детские сады и школы, русский язык присутствует в СМИ и на телевидении. Русскоязычное население имеет право на культурную автономию, как и другие этнические группы в составе финского населения. Аналогичная ситуация сложилась для евреев, которые проживают на территории Финляндии с XVIII века. Евреи хорошо интегрировались в финское общество и присутствуют практически во всех его сферах. Евреи, как и русскоязычные, представлены в Совещательной комиссии по этническим отношениям и не возражают против того, чтобы именоваться национальным меньшинством в Финляндии, как и татары.

Мигранты. Современная миграционная политика Финляндии сложилась на протяжении 1990-х в рамках общей парадигмы мультикультурализма. Иммиграционная стратегия Финляндии представляет страну, как открытое и безопасное общество равных возможностей для всех культур, где неприемлема ни одна из форм дискриминации[501].

Самая большая группа иммигрантов в Финляндии – русские. В 2015 г. бывшие граждане России лидировали по числу поданных заявлений на гражданство (рис. 15), за ними с большим отрывом следуют жители Сомали, Ирака, Эстонии и Афганистана.

В виду наличия значительных различий в культуре, языке, образе жизни и социальном поведении мигрантам в Финляндии предлагают пройти процедуру интеграции, которая подразумевает первичную оценку возможностей интеграции в финском обществе, составление плана интеграции, а также ин-

[501] Government Resolution on the Future of Migration 2020 Strategy // Finland Ministry of the Interior. C. 8. URL: http://www.intermin.fi/download/52271_Maahanmuuton_tulevaisuus_2020_ENG_LOW-res_v2.pdf?fa3fbe7be79ad 188 (дата обращения: 15.10.2016).

теграционное обучение, которое предоставит мигранту возможность не только выучить язык, но и получить знания о стране, а также необходимые навыки для поиска работы или продолжения образования в финских учебных заведениях[502].

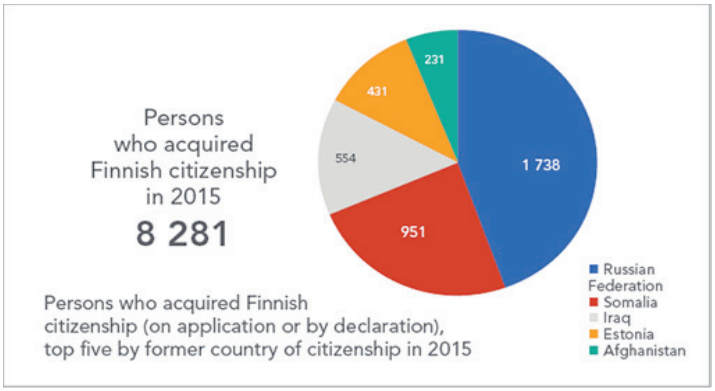

Рис. 15. Поданные заявки на гражданство Финляндии в 2015г. (по предыдущему гражданству) (Источник: Statistics Finland. Statistics on citizenship. URL: http://www.migri.fi/about_us/statistics/statistics_on_citizenship (дата обращения: 15.10.2015).

Финское общество стало сомневаться в пользе миграции после миграционного кризиса 2015 г., когда в Финляндию, как и другие страны Европы хлынули сирийские беженцы. Всплеск преступности[503], вызванный появлением беженцев, а также расходы, связанные с их размещением, привели к негативному отношению части финского общества к самой идее увеличения количества мигрантов в стране. Власти решили эту проблему с помощью позитивно настроенной общественности, которая устраивала массовые акции в поддержку мигрантов и мультикультурализма[504]. С другой стороны, события 2015 года привели к росту популярности националистов в стране и группы «Солдаты Одина», в частности[505].

Дания

Модель этнической политики Дании выстраивается на двух уровнях: по отношению к коренному населению, которое преимущественно проживает на территории Гренландии, и к так называемым историческим меньшинствам и

[502] Integration// Finland Ministry of the Interior. URL: http://www.intermin.fi/en/migration/integration (дата обращения: 12.09.2016); Public employment and business services URL: http://www.te-services.fi/te/en/jobseekers/support_finding_job/integration_services_for_immigrants/index.html http://www.intermin.fi/en/migration/integration (дата обращения: 12.09.2016).

[503] Bunikowski D. Finland's Immigration Crisis // Gatestone Institute. 06 March 2016. URL: https://www.gatestoneinstitute.org/7559/finland-migrant-crisis (дата обращения: 01.08.2016).

[504] Migrant crisis: Finland's case against immigration // BBC News. Europe. 09 September 2015. URL: http://www.bbc.com/news/world-europe-34185297 (01.05.2016).

[505] Bunikowski D. Finland's Immigration Crisis // Gatestone Institute. 06 March 2016. URL: https://www.gatestoneinstitute.org/7559/finland-migrant-crisis (дата обращения: 01.08.2016).

мигрантам, которые стали появляться в стране с 1970-х и чье количество значительно выросло за последние 5 лет.

Исторические меньшинства. В Дании историческими меньшинствами называют немцев, уроженцев Фарерских островов, а также евреев и цыган. Все три этнические группы имеют длительную историю проживания на территории Дании, им предоставлена поддержка этнических культурных организаций, содействие сохранению и развитию культуры и языка в рамках датской культуры и общества.

Коренной народ. Коренным народом Дании считают эскимосов, проживающих на территории Гренландии. Датская колонизация Гренландии началась в XVIII веке, и до 1953 г. остров считался колонией Дании. В прошлом коренные жители Гренландии подвергались ассимиляции, политике модернизации и насильственному переселению с территорий традиционного проживания[506] так же, как коренное население других северных стран. Исторические источники сохранили свидетельства воинственности эскимосов, противостоявших колонистам [3].

В послевоенный период колониальная система исчезла, а Дании пришлось перестроить свои отношения с Гренландией, где большинство жителей (88 %) – коренные. Кроме того, Гренландия – это остров, удаленный от материковой Дании, в период войны тяготевший к США и Канаде. Местные жители неоднократно давали понять датским властям, что мечтают об отделении. Для того, чтобы сохранить территории, богатые полезными ископаемыми и углеводородами, Дания пошла на уступки. В 1979 г. Гренландия получила внутреннюю автономию, подразумевавшую создание местного управления, которое в свою очередь будет заниматься вопросами образования, здравоохранения и социального развития.

Автономия Гренландии по сути означает автономию и самоуправление коренного населения, получившего свой парламент, органы власти и управление территорией традиционного проживания. В экономическом отношении Гренландия зависима от Дании. Датское правительство ежегодно выделяет Гренландии 3,2 миллиарда крон дотации, что составляет около 30 % ВПП острова[507]. До 2008 г. жители Гренландии не имели возможности самостоятельно распоряжаться природными ресурсами, осуществлять контроль за деятельностью судебной системы и полиции, а также существенно влиять на внешнюю политику.

В 2008 г. Гренландия провела референдум за расширение автономии. 75,5 % населения проголосовало «за» [4, с. 103]. Расширение автономии расценивается многими, как шаг к независимости. Однако влияние датского правительства и датской культуры до сих пор велико.

---

[506] См.: Christensen K., Sørensen J. The Forced Relocation of the Indigenous People of Uummannaq, or How to Silence a Minority // Humanity in Action. URL: http://www.humanityinaction.org/knowledgebase/13-the-forced-relocation-of-the-indigenous-people-of-uummannaq-or-how-to-silence-a-minority (дата обращения: 10.10.2016).

[507] Гренландцы проголосовали за расширение автономии // Lenta. Ru. 26.11.2008. URL: https://lenta.ru/news/2008/11/26/greenland/ (дата обращения: 16.10.2016).

Мигранты. Дания, как и другие страны Северной Европы, долгое время оставалась страной малопривлекательной для миграции. До 1970-х гг. основной поток мигрантов представлял собой выходцев из США и соседних стран[508]. Активное поощрение миграции начинается с конца 1960-х. Тогда Дании требовалась иностранная рабочая сила для развития собственной экономики. Однако уже в 1972 г. в стране начинаются экономические проблемы, а высокий уровень безработицы меняет позитивное отношение к мигрантам. Аналогично складывается ситуация с приемом беженцев. С увеличением их числа в 2001 г. Дания убирает пункт о приеме беженцев из приоритетов своей миграционной политики и ужесточает правила предоставления убежища. Теперь беженцев оценивают на возможность интеграции в датское общество[509].

Согласно статистике за 2 квартал 2016 г., на территории Дании проживают почти 550 тыс. мигрантов первого поколения и 165 тыс. мигрантов 2 и 3 поколений (табл. 55), что составляет 10 % населения страны[510].

Таблица 55. Мигранты и их потомки в Дании 4 квартал 2015 г. – 2 квартал 2016 г., чел.

	4 квартал 2015	1 квартал 2016	2 квартал 2016
Иммигранты			
Западные государства	225 701	226 019	229 664
Остальные государства	308 522	314 484	320 046
Потомки иммигрантов			
Западные государства	24 826	25 306	25 720
Остальные государства	136 758	138 064	139 280

Источник: Statistics Denmark. URL: http://www.dst.dk/en/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere (дата обращения: 11.10.2016).

Законодательной базой для политики интеграции мигрантов стали Закон об интеграции иностранных граждан в Дании (Alien's Consolidation Act on Integration of Aliens in Denmark), Закон об изучении датского языка совершеннолетними иностранными гражданами (Act on Danish Courses for Adult Aliens), Закон об иностранных гражданах (Aliens (Consolidation) Act), Объединенный закон о гражданстве (Consolidated Nationality Act), Закон о равном отношении к представителям различных этнических групп (Act on Ethnic Equal Treatment).

Исходя из анализа законодательства, этническая политика Дании направлена на интеграцию и представлена на трех уровнях: общегосударствен-

[508] См.: Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов. Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов. Международная организация по миграции. Пер. с англ. – М.: 2011, 196 с.

[509] Там же. С.51.

[510] Delman E. How Not to Welcome Refugees // The Atlantic. 27.01.2016. URL: http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/01/denmark-refugees-immigration-law/431520/ (дата обращения: 05.04.2016).

ном, местном, а также индивидуальном. На общегосударственном уровне Министерство иммиграции, интеграции и жилищной политики (Ministry of Immigration, Integration and Housing) отвечает за стратегию интеграции, которая похожа на стратегии других государств Северной Европы: культурная автономия, поддержка культурных и религиозных организаций, помощь в изучении языка и социальной интеграции в стране для вновь прибывших беженцев и мигрантов[511]. Ответственность за проведение интеграционных мероприятий ложится на муниципалитеты и коммуны. На индивидуальном уровне политика интеграции означает дифференцированный подход к каждому беженцу или мигранту: для каждого из них составляется индивидуальный образовательный план. Каждый новый мигрант или беженец, не имеющий достаточно знаний языка, социальной и политической системы или не имеющий профессионального образования, проходит ознакомительную программу, а также получает пособие или стипендию [5].

Широкие социальные гарантии и поддержка беженцев и иммигрантов привела к тому, что их количество в Дании постоянно возрастет (табл. 56).

Таблица 56. Беженцы в Дании: общее количество и поданные заявки в 3 квартале 2015 г. – 2 квартале 2016 г., чел.

	3 квартал 2015	4 квартал 2015	1 квартал 2016	2 квартал 2016
Всего беженцев	2 229	3 195	2 695	6 393
Страны ЕС	3	11	7	1
Остальные страны Европы	128	140	55	98
Африка	605	620	255	231
Северная Америка	0	0	2	3
Южная и Центральная Америка	5	0	0	0
Азия	1 315	2 225	2 178	5 345
Океания	0	0	0	0
Лица без гражданства	172	199	196	713
Неизвестно	1	0	2	2

Источник: Statistics Denmark. URL: http://www.dst.dk/en/Statistik/emner/indvandrere-og-efterkommere (дата обращения: 11.10.2016 г.).

Большинство беженцев – представители исламского мира. Отношения датского государства и мусульман испортились в 2006 г. после публикации карикатур на Пророка Мухаммеда. Общественный резонанс этого события поднял множество вопросов об отношении к исламу не только в Дании, но и по всему миру. Мусульмане Дании очень активны в общественной жизни. На территории страны действуют мечети, культурные центры, СМИ и даже политическая партия, выступающая за защиту исламского населения Дании и отстаивающая его права и интересы. Мусульмане представлены в правлении муниципалитетов и коммун. Нередки случаи столкновения интересов на ре-

[511] См.: Love og regler om integration // Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet. URL: http://uibm.dk/love-og-regler/love-og-regler-om-integration (дата обращения: 11.10.2016).

лигиозной почве, как, например, в 2012 г. под Рождество в городе Коккедале, где совет жильцов в районе Эгедальсвенг (большинство представителей совета − мусульмане) отказался выделить деньги на покупку елок к празднику[512]. Настораживают и заявления представителей Датской Исламской Партии, которые открыто заявляют, что Дания будет первой исламской страной Европы[513]. Миграционный кризис в Европе, вызванный событиями в Сирии, привел к тому, что число заявлений на предоставление убежища выросло на 7 тыс. человек по сравнению с предыдущим 2014 г. Властям пришлось урезать пособия беженцам на 45 %, а также предложить перемещать беженцев из городов в лагеря в сельской местности[514]. Растущее недовольство миграцией прослеживается и в результатах парламентских выборов 2015 г.: победила правоцентристская коалиция, а антимигрантская Датская Народная партия с антимигрантской программой стала второй[515]. Антиисламские настроения подтверждаются исследованиями общественного мнения: в 2015 г. 50 % опрошенных датчан высказались за ограничение миграции из мусульманских государств[516].

Исландия

Исландия стоит особняком среди Арктических стран в отношении этнонациональной политики на севере, поскольку в ней невозможно выделить обособленные «северные» регионы, отличные по климатическим условиям или демографическому составу. Во-первых, страна имеет небольшую площадь и компактно располагается в северной части Атлантического океана. Численность населения небольшая, в основном – этнические исландцы, которые одновременно являются и титульной нацией, и автохтонным населением. В отличие от других стран арктической восьмерки, государственность Исландии основана первыми людьми, которые поселились на острове в IX веке во время массового переселения с территории западной Норвегии по причине нехватки земель и внутриполитической борьбы[517] [6, с. 26]. Существенную часть переселенцев составляло галльское население Ирландии и Шотландии, которых привозили на остров в качестве рабов. С XIX века население страны стабильно росло и к 2016 году составило 332 529 человек. Исключением оказался 2009

---

[512] Будни мультикультурализма: в Дании христианам запретили Рождество // Око Планеты. 13.11.2012. URL: http://oko-planet.su/politik/politikdiscussions/148469-budni-multikulturalizma-v-danii-hristianam-zapretili-rozhdestvo.html (дата обращения: 17.10.2016).

[513] Geller P. Danish Muslim Party claims that Denmark will be the first Muslim nation in Europe. URL: https://pamelageller.com/2014/09/danish-muslim-party-claims-that-denmark-will-be-the-first-muslim-nation-in-europe.html/ (дата обращения: 17.10.2016).

[514] Delman E. How Not to Welcome Refugees // The Atlantic. 27.01.2016. URL: http://www.theatlantic.com/internati onal/archive/2016/01/denmark-refugees-immigration-law/431520/ (дата обращения: 05.04.2016).

[515] На парламентских выборах в Дании победили правые // Русская служба BBC. 19.06.2015 г. URL: (дата обращения: 11.10.2016).

[516] Write B. Poll: 50 % in Denmark Want Limit on Muslims' Immigration // International Business Times. 02.09.2015. URL: http://www.ibtimes.com/poll-50-denmark-want-limit-muslims-immigration-1810130 (дата обращения: 17. 10.2016).

[517] Хьяульмарссон Йоун Р. История Исландии. М.: Весь мир. 2003. С. 26.

год, когда сокращение численности населения было обусловлено отрицательным миграционным сальдо, вызванным мировым экономическим кризисом, серьезно затронувшим Исландию. Тогда страну покинуло 4835 человек – рекордное значение за всю историю статистического учета (рис. 16).

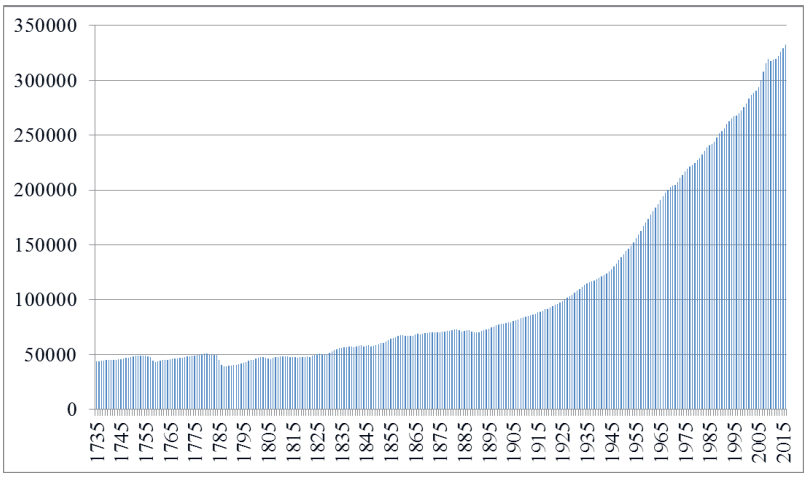

Рис. 16. Динамика численности населения Исландии, 1735–2015 гг.[518]

В целом миграция, несмотря на серьезные колебания, оказывает серьезное влияние на демографическую ситуацию в Исландии. С 1995 по 2015 год миграция увеличила численность населения на 13 874 чел., а естественный прирост – на 51 236 чел. В совокупности эти два фактора обеспечили устойчивый демографический рост страны в последние 20 лет.

Население Исландии этнически однородно: исландцы составляют более 92 % жителей страны. Однако основной тенденцией с конца 1990-х гг. является увеличение доли иностранных граждан в национальном составе вместе с ростом их численности. Если в 1996 году таковых насчитывалось немногим более 5 тыс. человек (1,9 % от населения), то в 2015 году их число составило 24 тыс. человек (7,4 % от населения)[519]. По некоторым оценкам, к 2030 году доля мигрантов может достичь 15 %[520].

Более половины иммигрантов в Исландии являются гражданами Польши и Литвы. Другие крупные группы иммигрантов представляют граждане Дании, Германии, Латвии, Великобритании, США, Филиппин, Тайланда, Португалии[521]. Таким образом, преобладающая часть мигрантов представляет

---

[518] По данным Статистической службы Исландии URL: http://px.hagstofa.is/pxen / pxweb/en/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__1_yfirlit__yfirlit_mannfjolda/MAN00000.px (дата обращения 11.09.2016).

[519] Statistics Iceland Foreign Citizens. 1950–2015. http://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Ibuar/Ibuar__mannfjoldi__3_bakgrunnur__Rikisfang/MAN04001.px/table/tableViewLayout1/?rxid=ed1f784c-e323-498c-bcfa-b959d3199374 (дата обращения: 11.09.2016).

[520] Hafstad V. Is Iceland Becoming a “Nation of Immigrants”? // Iceland Review. 11.01.2016. URL: (дата обращения: 15.10.2016).

[521] Jónsson A.K. Statistical information on foreign nationals and immigrants in Iceland. 2013. С. 6. URL: (дата обращения: 05.10.2016).

европейские страны или Северную Америку. Это объясняется стабильным интересом европейцев к работе в стране с высоким уровнем жизни и приоритетом при трудоустройстве представителей стран, входящих в Европейскую экономическую зону (ЕЭЗ). Гражданам стран, не входящих в ЕЭЗ, разрешается находиться в стране с целью поиска работы не более трех месяцев, в то время, как для граждан стран ЕЭЗ этот срок составляет шесть месяцев[522].

В связи с тем, что миграционное сальдо Исландии до конца 1990-х гг. было незначительным (рис. 17), правительство сравнительно недавно выработало политику в отношении иммигрантов. В 2007 году власти приняли документ, определяющий основы интеграции мигрантов в исландское общество[523].

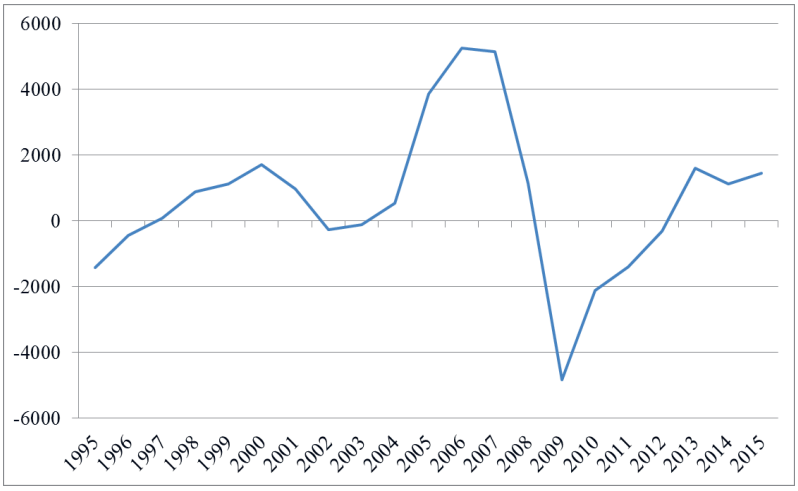

Рис. 17. Миграционное сальдо в Исландии, 1995–2015 гг.[524]

Современная интеграционная политика направлена на предоставление равных возможностей для иммигрантов в отношении трудоустройства, доступа к информации и здравоохранения. Согласно документу, школьное образование должно быть направлено на подготовку детей для жизни в мультикультурном обществе. В то же время особое внимание уделяется исландскому языку как решающему фактору интеграции. Стратегия предполагает расширение преподавания исландского языка как для взрослых иммигрантов, так и для их детей на школьном уровне.

Правительство Исландии проводит осторожную политику в отношении беженцев. В 2013 году только 9 из 137 или 6,5 % заявлений на предоставление

---

[522] What is the Icelandic government's policy on immigration? Are there restrictions and is it difficult to become a citizen? // Iceland Review URL: http://icelandreview.com/stuff/ask-ir/2008/04/16/what-icelandic-governments-policy-immigration-are-there-restrictions-and-it (дата обращения: 06.10.2016).

[523] Government Policy on the Integration of Immigrants. Ministry of Social Affairs, 2007. URL: https://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-enskar_sidur/stefna_integration_of_immigrants.pdf (дата обращения: 07.10.2016).

[524] По данным Статистической службы Исландии. URL: http://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/Ibuar/ Ibuar__mannfj oldi__1_yfirlit__yfirlit_mannfjolda/MAN00000.px (дата обращения: 06.10.2016).

статуса беженца были одобрены властями страны[525]. За всю историю в страну было принято только 584 беженца, что составляет около 0,18 % от населения страны. Для сравнения: 0,93 % населения Норвегии и 1,48 % населения Швеции являются беженцами[526]. Кроме того, удаленное географическое расположение Исландии препятствует массовому притоку нелегальных мигрантов, в отличие от многих европейских стран.

В ситуации с миграционным кризисом Исландское правительство взяло на себя обязательства принять 75 сирийских беженцев[527]. Многие исландцы положительно отнеслись к данному решению и выразили готовность дополнительно разместить беженцев в своих домах[528]. Противники либерализации миграционного законодательства и притока мигрантов, в частности, мусульман объединились в партию Исландский национальный фронт (ИНФ). Однако крайне правые партии не пользуются популярностью. Партия Правые зеленые (Hægri grænir), вошедшая в состав ИНФ, не прошла в Альтинг − исландский парламент, набрав лишь 1,7 % голосов избирателей[529].

Этническая политика властей Исландии в целом направлена на развитие мультикультурного общества при сохранении главенства исландского языка и культуры. В отношении миграционных процессов Исландия находится в благоприятном положении по сравнению со многими европейскими странами. Небольшое число иммигрантов, преимущественно из стран ЕЭЗ, являются важным фактором развития экономики, не создавая при этом большой напряженности в межкультурных отношениях. Этому способствуют и положительное отношение большинства исландцев к идее межкультурного общества, и ограниченный въезд в страну беженцев, и низкий уровень нелегальной миграции. Старение населения и низкий естественный прирост обуславливают необходимость дальнейшего притока иностранной рабочей силы для развития экономики. С учетом вероятного роста числа иммигрантов в стране властям Исландии для поддержания устойчивых межкультурных отношений необходимо далее развивать этническую политику.

Подводя итог анализу этнонациональной политики Северных стран Европы и Исландии, необходимо отметить, что на сегодняшний день этническая политика *Норвегии* обусловлена а) сложным национальным составом населе-

---

[525] Vast Majority of Asylum Applications Rejected in Iceland // Iceland Review. 30.01.2014. URL: http://icelandreview.com/news/2013/10/23/vast-majority-asylum-applications-rejected-iceland (дата обращения: 14.10.2016).

[526] How Many Refugees Has Iceland Brought In Anyway? // The Reykjavik Grapevine. 25.01.2016. URL: http://grapevine.is/news/2016/01/25/how-many-refugees-has-iceland-brought-in-anyway (дата обращения: 13.10.2016).

[527] Meet Iceland's first Syrian refugees: 'For us, it's the freezer' // The Telegraph. URL: http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/iceland/12165357/Meet-Icelands-first-Syrian-refugees-For-us-its-the-freezer.html (дата обращения: 12.10.2016).

[528] Icelanders call on government to take in more Syrian refugees // The Guardian. https://www.theguardian.com/world/2015/sep/01/icelanders-call-on-government-to-take-in-more-syrian-refugees (дата обращения: 14.10.2016).

[529] Havstadt V. New Icelandic Far-Right Political Party // Iceland Review. 01.03.2016. URL: http://icelandreview.com/news/2016/02/29/new-icelandght-political-party (дата обращения: 14.10.2016).

ния на территории северных губерний, где, помимо норвежцев, проживают коренные народы (саамы) и разнообразные группы мигрантов; б) социальной, конфессиональной, возрастной, образовательной неоднородностью мигрантов, а также разной степенью их интегрированности в норвежское общество; в) расселением мигрантов на территориях с низкой плотностью населения, преимущественно на севере страны. Постулаты мультикультурализма несут в себе предпосылки для роста национализма и антимигрантских настроений, и практика классического мультикультурализма в Норвегии стала прошлым.

На территории *Швеции*, помимо самих шведов и разнообразных групп мигрантов, проживают пять национальных меньшинств. В Швеции, как и в *Финляндии*, нерешенными остаются вопросы о признании саамов коренным народом страны, а также их право на земельные угодья и ресурсы. Кроме того, остро встает вопрос интеграции мигрантов, чье количество значительно возрастает и становится источником социальной напряженности и этнической конфликтности.

Модель этнической политики *Дании* выстраивается на двух уровнях: по отношению к коренному населению, которое преимущественно проживает на территории Гренландии, и к так называемым историческим меньшинствам и мигрантам, которые стали появляться в стране с 1970-х и чье количество значительно выросло за последние 5 лет. Если проблемы миграции в Дании похожи на остальные государства Северной Европы, то в вопросе коренного населения страна находится в сложной ситуации. Постоянные требования расширения автономии Гренландии в отдаленной перспективе могут привести к независимости этой территории. Эскимосам Гренландии удалось добиться широких возможностей для реализации своих интересов (в том числе и прав на распоряжение природными ресурсами и доходами от их продажи), прибегая к практике международного и датского национального законодательства о коренных народах.

В *Исландии численность* населения небольшая, в основном – этнические исландцы, которые одновременно являются титульной нацией и автохтонным населением. Этническая политика властей Исландии появилась сравнительно недавно и направлена на развитие мультикультурного общества при сохранении главенства исландского языка и культуры.

Глава 16. ЭТНОНАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА СТРАН СЕВЕРНОЙ АМЕРИКИ

США

Политика в отношении народов, проживающих в арктической зоне или других районах Аляски, как правило, не отделена от общей политики в отношении коренного населения США. Американские индейцы и коренное население Аляски являются единым объектом государственной политики.

Стратегические документы США в отношении Арктики уделяют большое внимание коренным народам. Директива президента США № 66 от 2009 г. указывает в качестве одного из направлений политики привлечение коренных народов Арктики к принятию существенных для них решений. Национальная стратегия США в Арктическом регионе 2013 года[530] повторяет это положение и подчеркивает уникальные правовые отношения между племенными правительствами и Соединенными Штатами. Одним из принципов, закрепленных в стратегии, является консультация и координация действий с коренными народами Аляски в соответствии с приказом президента США № 13175 «Консультация и координация с правительствами индейских племен» 2000 года и Принципами проведения исследований Аляскинской федерации коренных народов, принятыми в 1993 г.

Коренные народы Аляски признаны правительством США и наряду с племенами американских индейцев имеют право на самоуправление, заключение договоров, а также могут влиять на содержание школьного образования, принимать меры по сохранению своего культурного наследия. Однако Закон об удовлетворении требований коренных жителей Аляски (ANCSA) 1971 года отменил резервации, кроме резервации Метлакатла в юго-восточной Аляске[531].

Важными субъектами политики являются объединения коренных народов Аляски, такие как Аляскинское братство коренных народов (Alaska Native Brotherhood), Центральный совет тлинкитов и хайда (Tlingit and Haida Central Council), Аляскинская сестринская община коренных народов (Alaska Native Sisterhood), Аляскинская федерация коренных народов (Alaska Federation of Natives), Приполярная конференция инуитов (Inuit Circumpolar Conference)[532]. Коренные народы Аляски входят в международные организации, объединяющие коренные народы разных стран. Одной из наиболее влиятельных организаций подобного рода в Арктике является Приполярный совет инуитов (Inuit Circumpolar Council) − постоянный участник Арктического совета [8, с. 59]. Также постоянными участниками Арктического совета являются другие объединения, включающие в себя коренные народы Аляски: Международная ассоциация алеутов, Арктический совет атабасков и Международный совет гвичинов.

Очевиден более высокий уровень мобилизации коренного населения Аляски по сравнению с американскими индейцами. Закон об удовлетворении требований коренных жителей Аляски (ANCSA) 1971 года закрепил право собственности коренного населения на значительную часть территории Аляски. Благодаря предусмотренному этим законом наличию некоммерческих корпораций, коренное население имеет возможность направлять средства на развитие образовательных программ, системы здравоохранения и сохранение культурного наследия [7, p. 59].

---

[530] The National Strategy for the Arctic Region. May 2013. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ docs/nat_arctic_strategy.pdf (дата обращения: 28.09.2016).

[531] Do Alaska Native People Get Free Medical Care. And other frequently asked questions about Alaska Native issues and cultures. Roderick L. (eds.). USA, University of Alaska Anchorage and Alaska Pacific University, 2008. C. 59.

[532] Там же. С. 3.

На федеральном уровне политика в отношении коренного населения Аляски, как и в отношении всех коренных народов США, регулируется президентом, Конгрессом (в части принятия законов), Министерством внутренних дел США (Бюро по делам индейцев (Bureau of Indian Affairs) и Бюро образования индейцев (Bureau of Indian Education). Значительную роль играет законодательство и решения судов на уровне штата Аляска.

Результаты проводимой политики в отношении коренных народов Аляски сложно однозначно оценить. Получение коренным населением земель в собственность и право распоряжения ресурсами стало беспрецедентным примером. Однако создание корпораций не означает, что каждый коренной житель получает дивиденды от их деятельности. Во-первых, не все корпорации получают прибыль. Во-вторых, акционерами в большинстве случаев являются лица, родившиеся не позднее 18 декабря 1971 года – времени принятия ANCSA. Многие коренные жители Аляски живут за чертой бедности. Большая часть сельских жителей заняты традиционными промыслами – охотой и рыбной ловлей[533].

Несмотря на специальные программы в сфере здравоохранения, смертность коренного населения Аляски заметно выше, чем у других групп населения. Актуальными проблемами социального характера являются высокий уровень потребления алкоголя и преступность[534].

В сфере образования несомненными успехами являются обязательство штата Аляска обеспечить каждое сельское поселение средним учебным заведением и разрешенное билингвальное образование в школах. Университет Аляски Фэрбэнкс реализует 6 образовательных программ и 9 отдельных курсов по языкам коренных народов Аляски, прежде всего, для школьных учителей[535]. Об успехах в сфере сохранения языков говорит и тот факт, что в 2014 году парламент Аляски одобрил Билль о коренных языках Аляски (Alaska Native Languages Bill), согласно которому 20 языков коренных народов Аляски стали государственными наряду с английским. Впоследствии этот закон был отменен в судебном порядке на федеральном уровне[536]. Вопросы сохранения культурного и языкового наследия − в повестке дня федеральных и региональных властей, поддерживаются в обществе. Тем не менее, актуальной проблемой остается «вестернизация» молодежи, особенно малочисленных народов. 17 из 20 языков народов Аляски насчитывают менее 1 тыс. носителей[537]. Проблемой является более низкая успеваемость коренного населения, которое чаще отчисляют из школ и колледжей, чем

---

[533] Do Alaska Native People Get Free Medical Care. And other frequently asked questions about Alaska Native issues and cultures. Roderick L. (eds.). USA, University of Alaska Anchorage and Alaska Pacific University, 2008. С. 30.

[534] Там же. С. 64.

[535] Alaska Native Language Center // UAF. URL: http://www.uaf.edu/anlc/classes/ (дата обращения: 16.09.2016).

[536] Alaska Native Languages. Introduction and History. URL: http://www.akhistorycourse.org/alaskas-cultures/alaska-native-languages-introduction-and-history (дата обращения: 10.09.2016).

[537] Alaska Native Languages // UAF. URL: https://www.uaf.edu/anlc/languages/stats/ (дата обращения: 16.09.2016).

остальных студентов. Но меры поддержки, включая стипендии от корпораций и фондов, позволили улучшить ситуацию за последние годы [7].

Политику в отношении коренных народов Аляски в целом можно признать успешной и способствующей развитию традиционных культур. Среди достижений выделяются высокий уровень самоорганизации и самоуправления индигенного населения, права на землю и ресурсы, успехи в сохранении культурного наследия и языков. Вместе с тем существует широкий спектр социальных проблем: низкий уровень доходов коренного населения, высокая смертность, высокий уровень потребления алкоголя, самоубийств, преступность, более низкий уровень образования. Актуальной проблемой остается сохранение и развитие языков коренных народов.

Канада

Несмотря на этническое и лингвистическое многообразие коренного населения Канады, термин «арктические народы» (Arctic peoples) в научной литературе относится к этнической группе инуитов, проживающих в Арктической части Канады[538]. Основными инуитскими народностями являются Лабрадорские инуиты (Labrador Inuit), Унгавские инуиты, инуиты Баффиновой Земли, Иглулик (Iglulik), Карибу (Caribou), Нетсилик (Netsilik), инуиты Западной Арктики или инувиалуиты (Western Arctic Inuit or Inuvialuit).

Несмотря на то, что история взаимодействия инуитов с европейцами берет свое начало в XVI веке, вопросы политики канадского правительства в отношении коренного населения арктических территорий не были актуальными до 1940-х годов по причине удаленности мест проживания инуитов и ограниченности контактов. В этот период весь комплекс взаимоотношений между канадскими инуитами и населением европейского происхождения характеризовался сочетанием элементов аккультурации и ассимиляции. В послевоенные годы канадское правительство начинает уделять инуитам значительно большее внимание и проводит последовательную политику ассимиляции: через развитие постоянных поселений и производств на севере стремились снизить зависимость инуитов от промысловой деятельности и дать возможность получить другие источники дохода. Другими факторами, обусловившими интерес правительства к северу, стало начало Холодной войны и развитие военной инфраструктуры в Арктике, а также перспективы освоения месторождений, которые требовали подготовленных работников.

В это время начали реализовываться программы по обеспечению жильем, развитию здравоохранения и образования, которые не учитывали особенности традиционного образа жизни и фактически были направлены на ассимиляцию коренного населения. В 1950-е годы практиковались переселения инуитов из Северного Квебека в высокоширотную канадскую Арктику. В 2010 году правительство Канады принесло официальные извинения за ущерб, нанесенный переселенцам и их семьям[539]. Имели место насильственные пе-

[538] Indigenous People: Arctic // The Canadian Encyclopedia. URL: http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/ article/aboriginal-people-arctic/ (дата обращения: 20.08.2016).

[539] Apology for the Inuit High Arctic relocation // Government of Canada. URL: http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100016115/1100100016116 (дата обращения: 11.09.2016).

реселения и разделения семей инуитов в 1950-е годы и в других регионах Канады[540].

Вопрос о правовом статусе инуитов был разрешен в 1982 году с принятием Конституционного акта, согласно которому они являются одной из трех групп коренных народов наряду с индейцами и метисами. Важно отметить, что на инуитские народы по-прежнему не распространялись привилегии и права, предусмотренные законодательством для индейского населения.

В настоящее время Арктика и коренные народы, проживающие на севере, являются одним из приоритетных направлений политики канадского правительства. Проживание коренного населения в арктической части Канады на протяжении многих веков рассматривается в качестве основы канадского суверенитета в регионе. В 2009 г. «Северная стратегия Канады: наш Север, наше наследие, наше будущее» официально признала инуитов одним из главных элементов усиления присутствия Канады в Арктике[541].

Самым крупным достижением канадской политики в отношении инуитов является реализация права собственности коренного народа на землю и самоуправление в четырех регионах страны: Нунавут, Нунавик, Инувиалуит и Нунатсиавут. Наиболее успешным стало создание федеральной территории Нунавут в 1999 г., которая является крупнейшим регионом под управлением коренных народов (2 093 190 км²). Инуиты Нунавута получили широкие полномочия по формированию местных органов власти и представительство на федеральном уровне. Создание Нунавута позволило сделать инуктикут – язык инуитов – официальным языком территории. Тем не менее, полного представительства инуитов во власти территории достичь пока не удалось. Автономия инуитов реализована в регионе Нунавик в провинции Квебек. Кативикское региональное правительство является выборным органом, но, в отличие от властей Нунавута, не обладает всей полнотой полномочий на уровне территории[542].

Финальное соглашение Инувиалуит 1984 г. позволило выделить в собственность инуитов, проживающих на западе канадской Арктики, 91 000 км^2, включая права на недра, в том числе месторождения нефти, газа и минералов, на территории 13 000 км², а также денежную компенсацию. Управление территориями и собственностью Инувиалуит возложено на Инувиалуитскую региональную корпорацию[543]. В соответствии с заключенным в 2005 году Соглашением об удовлетворении земельных требований инуитов Лабрадора коренное население получило права на территории площадью 15 800 км^2, называемые Нунатсиавут, а также компенсации за насильственные переселения

---

[540] Fitzpatrick A. Forced relocation of Inuit acknowledged. URL: http://www.thetelegram.com/News/Local/2012-08-15/article-3052970/Forced-relocation-of-Inuit-acknowledged/1 (дата обращения: 21.09.2016).

[541] Canada's Northern Strategy: Our North, Our Heritage, Our Future. URL: http://www.northernstrategy.gc.ca/cns /cns-eng.asp (дата обращения: 04.10.2016).

[542] Bonesteel S. Canada's relationship with Inuit: A History of Policy and Program Development. Government of Canada, Indian and Northern Affairs, 2008. P. 53.

[543] Brief History // Inuvialuit Regional Corporation. URL: http://www.irc.inuvialuit.com/about/history.html (дата обращения: 12.09.2016).

1950-х годов, часть доходов от добычи полезных ископаемых. Выборное правительство Нунатсиавута, как и Кативикское региональное правительство, имеет ряд властных полномочий, в частности, в сфере культуры, образования, здравоохранения, социальных услуг, оценки экологических рисков. Добыча полезных ископаемых и прочие вопросы находятся в ведомстве провинции Ньюфаундленд и Лабрадор или в совместном управлении правительств Ньюфаундленда и Нунатсиавута [9, p. 53].

После того, как стали заключаться соглашения об удовлетворении земельных прав, инуиты получили право влиять на содержание школьного образования. В частности, в первых трех классах в Нунавике преподавание ведется на инуктикуте. Кроме того, язык преподается в средней и старшей школах наряду с культурой и религией[544]. Это стало важным элементом в развитии самоидентификации инуитов, поскольку ассимиляционная политика 1950–1960-х гг. не предполагала возможности преподавания родного языка или учета культурных особенностей в образовательном процессе.

Преодоление политики ассимиляции со стороны Оттавы, в частности, в системе образования, а также признание инуктикута государственным языком в Нунавуте позволило сохранить и поддерживать значительную долю инуитов, владеющих родным языком. В 1990-х языки коренных народов севера Канады, включая инуитские языки, были признаны официальными в Северо-Западных территориях с равным правом применения в органах государственной власти. Федеральное правительство в соответствии с проводимой политикой мультикультурализма осуществляет финансирование деятельности средств массовой информации на инуитских языках.

Вместе с тем достижения в культурной политике не смогли решить самые серьезные вызовы в социально-экономическом развитии северных регионов Канады, в частности, высокий уровень безработицы среди коренного населения[545]. Кроме того, социальные проблемы, удорожание жизни на севере и низкий уровень доступности социальных услуг не позволяют говорить о том, что уровень жизни инуитов соответствует среднему по стране. Проблема занятости и доходов тесно связана с уровнем образования. Лишь 29 % инуитов в возрасте от 25 до 64 лет закончили школу, в отличие от 85 % канадцев. Если в среднем по Канаде 20,85 % населения старше 15 лет имеют диплом уровня бакалавра и выше, то для инуитов эта цифра составляет всего 3,62 % или почти в 6 раз меньше[546]. Основными препятствиями при получении высшего образования являются недостаточный уровень базовых знаний, необходимость переезда из удаленных районов в городские поселения, нехватка денежных средств, семейные обязанности. Фактически единственным вузом в канадской Арктике является Арктический колледж Нунавут.

---

[544] Pan-Canadian Health Human Resource Strategy: 2007–2008 Annual Report. 2008. С. 29. URL: http://www.hc-sc.gc.ca/hcs-sss/pubs/hhrhs/2008-ar-ra/index-eng.php (дата обращения 02.10.2016).

[545] Statistics Canada. URL: http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd (дата обращения 11.08.2016).

[546] Statistics Canada. URL: http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td (дата обращения: 11.08.2016).

Наряду с безработицей ключевой проблемой являются плохие жилищные условия. 39 % инуитов страдают от необеспеченности жильем[547].

Общей проблемой для многих коренных народов севера является высокий уровень самоубийств. Канадские инуиты не исключение: если в среднем по стране в 2009–2013 гг. количество суицидов равнялось 11,3 на 100 000 человек, то для Инувиалуита – 60,4, Нунавута – 116,7, Нунавика – 113,5, Нунатсиавута – 275,3[548]. Данной проблеме уделяется большое внимание как самими инуитами, так и правительством. Власти Канады выделили 9 миллионов долларов для реализации Стратегии предотвращения самоубийств среди инуитов, которая была представлена в 2016 году Объединением инуитов Канады.

Актуальным остается вопрос доступности медицинской помощи: большая часть поселений в арктической части Канады обслуживается медицинским центром, где работают только медсестры. В условиях разбросанности и удаленности инуитских поселений достижением властей Нунавута является рост охвата населения интернет-соединением, оборудование системами связи учреждений здравоохранения и развитие телемедицины[549]. Тем не менее, телемедицина во многих случаях не способна заменить личный осмотр, и для диагностики и лечения многие инуиты вынуждены покидать свое место жительства. В ряде случаев правительство субсидирует проезд и стоимость проживания больных. Канадские власти ведут мониторинг проблем социального развития инуитов. Согласно результатам исследований наблюдаются улучшения по основным совокупным показателям: доход, образование, жилье, трудовые ресурсы. Однако эти изменения не имеют устойчивого тренда и отстают по темпам роста от аналогичных показателей некоренных народов[550].

В отношении северных регионов, как и страны в целом, канадское правительство с 1970-х годов реализует политику мультикультурализма. Она предполагает сохранение культур коренных народов, в частности, инуитов и реализована через ряд договоров, заключенных между инуитскими организациями и властями страны. Ключевыми из них являются соглашения об удовлетворении земельных требований 1975, 1984, 1993 и 2005 годов. Основными достижениями этих соглашений стало предоставление инуитам прав на самоуправление и земельные ресурсы, а также реализация возможностей по сохранению родного языка.

Тем не менее, этнонациональная политика в отношении инуитов на настоящий момент не может обеспечить эффективных механизмов социально-

---

[547] Statistics Canada. URL: http://www.statcan.gc.ca/pub/89-656-x/89-656-x2016014-eng.htm (дата обращения: 11.08.2016).

[548] National Inuit Suicide Prevention Strategy 2016. URL: https://www.itk.ca/wp-content/uploads/2016/07/ITK-National-Inuit-Suicide-Prevention-Strategy-2016.pdf (дата обращения: 26.10.2016).

[549] Blaze Baum K. Trudeau government lends hand to Inuit suicide prevention // The Globe and Mail. 27.07.2016. URL: http://www.theglobeandmail.com/news/politics/trudeau-government-lends-hand-to-inuit-suicide-prevention/ article31143406/ (дата обращения: 12.10.2016).

[550] Canada spends $1M to fly Inuit children south for dental surgery // Eye on the Arctic. 21.03.2016. URL: http://www.rcinet.ca/eye-on-the-arctic/2014/03/21/canada-spends-1m-to-fly-inuit-children-south-for-dental-surgery/ (дата обращения: 23.09.2016).

экономического развития и сгладить последствия ассимиляционной политики 1950-1960-х гг. Не решены проблемы безработицы, плохих жилищных условий, низкого уровня образования, доступности здравоохранения, а в ряде поселений и общественной безопасности. Все это обуславливает самые серьезные социальные вызовы: высокий уровень заболеваемости, самоубийств, насилия, злоупотребления алкоголем. Отсутствие развитой транспортной и социальной инфраструктуры пока не позволяет арктическим территориям Канады встать на путь развития инновационной экономики. В настоящее время не выработана эффективная политика, способствующая устойчивому развитию поселений инуитов. Данные проблемы пока решаются, главным образом, через субсидирование программ образования, социальной сферы, занятости и развития инфраструктуры. Однако показатели социального благополучия инуитов не позволяют говорить о том, что такая политика способна обеспечить устойчивые положительные тенденции.

Подводя итог анализу этнонациональной политики стран Северной Америки необходимо отметить, что политика в отношении *коренного населения США* является частью единой политики государства. Беспрецедентным примером стало получение коренным населением земель в собственность и права распоряжения ресурсами. Вопросы миграции в США остаются камнем преткновения и одним из самых серьёзных политических вызовов для новой администрации Д. Трампа.

В *Канаде* термин «арктические народы» (Arctic peoples) в научной литературе относится к этнической группе инуитов, проживающих в районах, расположенных за полярным кругом страны. Этнонациональная политика в отношении инуитов на настоящий момент не может обеспечить эффективных механизмов социально-экономического развития и сгладить последствия ассимиляционной политики 1950–1960-х гг. Несмотря на это, Канада активно развивает культурную автономию коренного населения, а также программы интеграции мигрантов.

Литература

1. Ливанова А.Н. Финны в Норвегии. Скандинавские чтения – 2006–2007 / отв. ред. И.Б. Губанов, Т.А. Шрадер. СПб.: МАЭ РАН, 2008. С. 254.
2. Goldin V.I., Zaikov K.S., Tamitskiy A.M. Sami in the history of norwegian-russian borderland: factor of tension or regional integration // Былые годы. Российский исторический журнал. 2015. № 37 (3). С. 519–535.
3. Джонс Г. Норманны. Покорители Северной Атлантики. М.: Центрполиграф. 2010. 301 с.
4. Gocke K. The 2008 referendum on Greenland's autonomy and what it means for Greenland's future // Zeitschrift für auslandisches öffentliches Recht und völkerrecht. Stuttgart, 2009. Vol. 69. S. 103.
5. Законодательство и политика в области интеграции иммигрантов / Сборник законодательства, политики и практики 19 государств в области интеграции иммигрантов / пер. с англ. М. 2011. 196 с.
6. Хьяульмарссон Й.Р. История Исландии. М.: Весь мир. 2003. С. 26.

7. Roderick L., eds. Do Alaska Native People Get Free Medical Care? And other frequently asked questions about Alaska Native issues and cultures. USA, University of Alaska. Anchorage and Alaska Pacific University, 2008. C. 59

8. Левит Л.В. Приполярный Совет Инуитов как институт гражданского общества в арктических государствах и орган по защите прав и интересов аборигенного населения // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. 2014. № 11. С. 59.

9. Bonesteel S. Canada's relationship with Inuit: a History of Policy and Program Development / Government of Canada. Indian and Northern Affairs. 2008. P. 53.

Заключение

Изучение современных этнонациональных процессов в Российской Арктике является научно-практической частью осуществления государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики» (срок реализации Программы − с 1 января 2017 года по 31 декабря 2025 года)[551]. В государственной программе отражены основы трансформации общественно-государственных отношений, формирования эффективной социальной политики. Потому в сфере общественных наук продолжается поиск сочетания научно-исследовательских методов разных областей знаний для их практического применения в совершенствовании нормативно-правовых актов, процесса принятия решений, в сохранении устойчивого многонационального общества. В качестве примера можно привезти трехтомный сборник, изданный Российским Советом по международным делам, на страницах которого идет обсуждение государственных разработок по наиболее актуальному направлению – роли и месту Российской Федерации в транснациональном миграционном процессе[552].

Цели осуществления государственной программы составляют основу актуальных вопросов для совершенствования процесса принятия решений по трансформации общественно-государственных отношений в современном российском обществе. Научные обоснования формирования социальной политики во многом зависят от степени изученности объекта и предмета исследования общественных наук.

Данное исследование выполнено авторским коллективом, представляющим практически все арктические регионы, с целью создания теоретической и практической основы для дальнейшей разработки основ этнополитики и стратегии управления в Арктической зоне Российской Федерации. Подобная междисциплинарность и представительство различных научных школ потребовало от авторов определиться с теоретическими подходами при разработке общей исследовательской модели. В частности, в монографии представлены результаты концептуального переосмысления ряда операциональных понятий (Арктика и Север, этнокультурный ландшафт Российской Арктики, этни-

[551] Государственная программа Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики». Паспорт государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики». Утверждена постановлением Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532. Вступил в силу с 1 января 2017 г. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2017).

[552] Миграция в России 2000–2012. Хрестоматия в 3 томах / под общ. ред. И.С. Иванова. Отв. ред. Ж.А. Зайончковская. М.: Спецкнига, 2013.

ческая стабильность); даны теоретические основы анализа этносоциальных и этнополитических процессов с учетом особых условий арктических регионов.

Мирополитический эмпирико-аналитический подход изучения этнонациональных процессов в Арктике и в Российской Арктике позволил выявить особенности понятийно-категориального аппарата: эволюцию понятия «Арктика», уточнения понятий «коренные народы», «коренные малочисленные народы». Так, понятие *«Арктика»* на *национальном уровне* для Дании, Канады, Норвегии, России и США является территорией развития океанических и морских научных исследований, морской экономической деятельности в арктических морях Северного Ледовитого океана (Arctic Ocean) и в Центральной Арктике; *на международном региональном уровне* для Российской Федерации «Арктика» – это территория формирования субрегионов международного взаимодействия в регионе Баренцева моря и Берингова моря; для членов Арктического Совета – Исландии, Дании, Канады, Норвегии, России, США, Швеции и Финляндии – «Арктика» – это регион формирования арктического политико-правового пространства для государственных структур, региональных властей и муниципальных образований с зарегистрированными на этих территориях общественными объединениями и хозяйствующими субъектами. Таким образом, на *глобальном уровне* появляется отдельная региональная общественно-политическая единица – Арктический регион, на территории которого формируется *арктическое* единое политико-правовое пространство для налаживания международного взаимодействия.

Арктическая особенность политико-правового пространства обусловлена наличием

- единого социокультурного пространства, на территории которого уточняются объекты и предметы общественных наук (истории, философии, социологии, политологии, юридических наук);

- этнокультурного ландшафта Арктики с коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока *в Российской Федерации*; коренным народом *в Дании* (эскимосами, проживающими на территории Гренландии); арктическими народами (этническими группами инуитов) *в Канаде*; коренным населением, коренными жителями и коренным народом, имеющими равноценное значение, проживающими на Аляске *в США*; коренным народом (саамами), этническими меньшинствами, мигрантами, старожильческим финским населением (квэнами) *в Норвегии*; коренным населением (саамами), национальными меньшинствами (евреями, цыганами, шведскими финнами, турнедальцами) *в Швеции*; национальными меньшинствами (саамами, финскими шведами, цыганами (кале), «старыми» русскими, евреями и татарами), историческими меньшинствами (немцами, уроженцами Фарерских островов, евреями, цыганами) *в Финляндии*; этнически однородными исландцами *в Исландии*.

В ходе исследования нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации выявлены следующие характеристики понятийно-категориального аппарата, касающиеся обсуждения в общественных науках:

- к коренным народам российской Арктики относятся коми, якуты и русские;

- к коренным малочисленным народам российской Арктики отнесены 17 этнических групп: долганы, кереки, кеты, манси, нганасаны, ненцы, саамы, селькупы, ханты, чуванцы, чукчи, чулымцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры;

- в понятие «коренное население» предлагают включить раскулаченных крестьян и заключенных, остававшихся после завершения срока на поселении, и их потомков, проживающих в арктической зоне Красноярского края, старожильческое русскоязычное население в Ямало-Ненецком автономном округе;

- кроме того, появляется понятие «*укоренившееся население*», под которым понимается второе и третье поколение новопоселенцев, а также понятие «*прожившие на Севере более 15 лет*».

Прежде чем приступить к точному обозначению исследовательского объекта, связанного с социальными и политическими процессами, обратились к выявлению особенностей понятийного аппарата, связанного с понятием «этнос». Тщательное изучение работ авторов, придерживающихся примордиалистского, инструменталистского и конструктивистского подходов, применение их методов для объяснения элементов исследуемого объекта показали имеющийся научный потенциал, обогатили междисциплинарный характер коллективной работы представителей разных научных направлений.

В настоящей монографии этнос представлен как субъект социокультурных и социально-экономических категорий в развивающемся обществе. В обеих категориях каждый этнос выступает как локальная социальная общность. В этой связи двойственное значение «этнического» и «социального» следует принимать как внутрисоциальную и межэтническую категорию как раздельно, так и вместе.

Потому специфика научно-исследовательской темы данной монографии – арктические этносоциальные процессы как совокупность социальных и политических отношений – вполне может соответствовать задачам поиска общего объекта, а так же исходящих из него предметов исследований на стыке общественных и других наук, подчеркивая географическую и этническую особенность региона и междисциплинарность научной проблематики.

Кроме того, на взгляд членов исследовательской группы, этносоциальный процесс целесообразно рассматривать как социальное явление и искать особенности во взаимодействиях «человек – человек» и «человек – этнос» внутри самого этноса, «человек – социальная среда» и «этнос – этнос». Таким образом, этнические процессы могут быть рассмотрены как отдельное направление общественных отношений и способны помочь совершенствованию процесса принятия решений на различных уровнях. Так возникает следующая черта этносоциальной категории – этнополитичность.

Этнополитические процессы в широком смысле включают в себя социальные отношения и виды деятельности, осуществляющиеся в различных жизненных условиях воспроизводства и развития этнических общностей, языковых образований, этнических и расовых меньшинств, этноконфессиональных общин и др.; изменения в национальной и этнической структуре общества, динамике развития этнических общностей и связаны с развитием всех сфер общественной жизни через политику, властно-управленческую сферу, госу-

дарственные и иные институты политической системы, через политическое сознание и поведение людей.

Изучение этносоциальных и этнополитических процессов предполагает рассмотрение их как комплексного взаимодействия противоречивых явлений и тенденций, характеризующих, в частности, формирование тождества и различия этнических общностей и людей, а также властных отношений по поводу их сближения и обособления, взаимозависимости и автономии, достижения ими социальных и политических потребностей и интересов. Важно отметить, что в условиях современных обществ, сформировавшихся на постсоветском пространстве, с присущим им высоким уровнем межэтнической напряженности, изучение этнополитических процессов помимо приращения теоретического знания имеет ярко выраженную практическую значимость.

В тех условиях, когда население, проживающее на территориях с богатыми природными ресурсами, кажется, что имеет гораздо больше возможностей для дальнейшего повышения своего благосостояния, чем в других субъектах Российской Федерации, существует вероятность возникновения конфликтной ситуации из-за ограничения справедливого распределения социальных благ (достойной заработной платы, предоставления условий социальных льгот, обеспечения инфраструктурами жилищно-коммунального хозяйства, транспортного доступа, качественных услуг в сфере образования и здравоохранения).

Результаты исследований по выявлению достоинств и недостатков проводимой государственной политики со стороны федеральных и региональных властей (SWOT-анализ) выявляют следующие тенденции, которые можно отнести к этнополитическим достоинствам:

а) рост численности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Стоит отметить, что в Российской Федерации к коренным малочисленным народам относятся 17 этносов, из них 11 этносов проживает на Севере;

б) укрепление этнического самосознания и развития культурных традиций в субъектах Арктической зоны Российской Федерации.

К недостаткам стоит отнести возможное проявление сепаратистских настроений.

Анализ исследовательской работы показал две тенденции: во-первых, смена национального состава в субъектах Арктической зоны Российской Федерации. Нарушается традиционно сохранившийся с советских времен состав: отмечается отток представителей многонациональных групп, имеющих многолетний опыт совместного проживания, организации и ведения хозяйственной деятельности в особых условиях Севера и Арктики. В настоящее время увеличивается доля трудовых мигрантов, не имеющих общий опыт совместной работы, культурно-национальной традиции в условиях Крайнего Севера. Вместе с тем отток укоренившегося населения и их потомков сопровождается тем, что высококвалифицированные национальные кадры предпочитают местом постоянного жительства федеральные центры. Так, изменение структуры постоянно проживающего населения, а также возрастающий приток мигрантов из сопредельных государств Закавказья, Центральной Азии и других регионов мира, инвестирующих в арктические проекты, могут существенно

изменить современную структуру народонаселения на Крайнем Севере и Арктике. При этом автономная жизнь нанимаемых мигрантов на территориях частных работодателей, а также неорганизованный адаптационный период людей, прибывших самостоятельно «на заработки в северах», могут вызвать раздражение среди оставшегося населения, постоянно проживающего и работающего в недостаточно обеспеченной бюджетной сфере. Таким образом, складывается ситуация, связанная с современными демографическими и миграционными процессами – слаборегулируемой координацией миграционных потоков, сохранением баланса между мигрантами и постоянно проживающим населением, привлечением и укоренением высококвалифицированных специалистов, родившихся на территориях, где продолжается промышленное освоение. Потому происходит возврат к ценностям династических семей, работавших в научно-технической и инженерной сферах: карьерный рост их потомков был бы одним из гарантов стабильности в промышленных районах АЗРФ.

Во-вторых, наличие фактов невыполнения государственных обязательств перед коренными малочисленными народами Севера – отдельная специфическая тема в особых условиях Крайнего Севера и продолжения экономического освоения природно-ресурсных и транспортно-логистических центров в Арктике. Изменение форм хозяйствования (рыночные условия, частно-государственное партнерство, работа субъектов хозяйственной деятельности, разделение полномочий, ответственностей и др.), ухудшение экологической ситуации, неопределенность и ограничение ведения традиционного хозяйства на исконных территориях могут спровоцировать напряженные отношения между теми, кто прибывает на работу на территории лицензионных участков (новопоселенцы), коренным населением и, прежде всего, представителями коренных малочисленных народов Севера.

Таким образом, вышеприведенные этнопополитические тенденции являются показателями современного социального состояния населения Арктической зоны Российской Федерации.

В такой ситуации создание условий для совместных действий по сохранению социального согласия возлагается на местные органы власти и их муниципальные образования. Для более полного освещения темы разрешения конфликтных ситуаций на Севере монография представляет примеры исторического опыта России (в доимперский, имперский, советский и постсоветский периоды) и осуществления государственной политики в отношении мигрантов и коренных этносов в странах, входящих в Арктический Совет.

Подобный историко-политический подход связан тем, что арктические субъекты Российской Федерации в начале XXI века оказались более подверженными современным изменениям извне, в том числе со стороны приграничных территорий соседних государств, имеющих общие границы по суше и по морю. Опыт социальной практики за последние годы показал исторические обоснования приграничного взаимодействия, с одной стороны, и попытку вмешательства во внутренние дела другого государства через критику этнополитических процессов, связанных с жизнедеятельностью коренных малочисленных народов Севера в трудной жизненной ситуации в годы трансформации в Российской Федерации, с другой стороны.

Обращение к истории становления этнонациональной политики, обзор историографии позволил представить две принципиально важные оценки прикладного анализа, касающиеся коренного населения (аборигенов) и мигрантов, прибывших на Крайний Север в разные периоды государственной истории. Отметим следующие особенности эволюции этнополитического процесса:

- включение аборигенного населения в общегосударственное правовое, социальное, культурное и экономическое пространства с конца XVIII в., что имело просветительскую и экономическую необходимость;

- «укоренения» на северах. По мере всеобщего признания населением «укоренившихся» мигрантов новые пришельцы могли восприниматься как чужие не только аборигенами, но и старожилами.

Изучение эволюции государственной политики показало, что специальные «уставы» для управления «инородцами» первоначально преследовали задачу подготовить переход к новым реформам. Однако поставленная задача так и не была решена.

Советская власть прошла практически все этапы своих предшественников, пытаясь решить проблемы коренных малочисленных народов Севера и совершая ошибки имперской администрации. В частности, осуществлялась своего рода сегрегация населения на «малые» и «немалые» народы: к последним были отнесены не только переселенцы, но и аборигенные обитатели северных земель (северные русские, коми, якуты).

Национальная политика РФ в постсоветский период отмечена реализацией различных моделей. В первый период (1990–2011 гг.) на фоне «парада суверенитетов» и «всплеска этничности» вопросы ослабления межэтнической напряженности решались на основе поощрения этнокультурного плюрализма, нередко в ущерб идеям целостности страны. Это имело негативные последствия: этнотерриториальную замкнутость и разобщенность, нарастание ксенофобских настроений. Во второй период (2012–2016 гг.) политика поддержки многообразия этнических культур сохранялась, но приоритеты национальной политики были смещены в сторону укрепления единства многонационального народа и государства на принципах демократии и общегражданской солидарности. Обозначилась эволюция концептуальных основ нациестроительства на принципах общегражданского единства.

Современное этнокультурное пространство Российской Арктики многообразно и включает в себя представителей более 100 этнических групп – носителей культур практически всех цивилизаций мира и десятки этносов Севера с их языком, религиозными верованиями, традиционной культурой. Динамика развития этнической структуры населения дифференцирована и напрямую связана с социально-экономической привлекательностью арктических субъектов РФ.

Анализ данных о *миграционных процессах на современном этапе* показывает, что во всех арктических субъектах сохраняется отток населения и отрицательное сальдо миграции (исключение составляет незначительный миграционный прирост в 2010–2014 гг. в Ненецком автономном округе и северных районах Красноярского края). Активный миграционный обмен характеризуется распространением вахтового метода работы, в результате приезжие не успевают адаптироваться к условиям жизни в регионе. Анализ миграционных процессов ука-

зывает также на уменьшение среди приезжих удельного веса представителей европейских культур, выходцев из европейской части постсоветского пространства. Одновременно наблюдается тенденция расширения представительства восточных культур и выходцев из среднеазиатских и закавказских территорий, в том числе этнических групп, которые не имеют опыта проживания на Севере и культуры межэтнического общения в особых условиях социума, отличающихся чувствительной природной и культурной средой коренных народов.

Интенсификация миграционного обмена в регионе в последние годы, обусловленная реализацией крупных арктических инфраструктурных мегапроектов, остро поставила вопрос об имманентно присутствующем конфликтном отношении регионального социума к иммигрантам. В монографии представлены результаты социологического исследования, проведенного на входящих в АЗРФ территориях Архангельской области и в Ненецком автономном округе. Исследование показало, что на фоне относительно благополучной межэтнической обстановки, сохранения толерантного отношения жителей региона к мигрантам имеется статистически значительная группа населения, которая испытывает отрицательное отношение к иным этническим группам. Особенно это актуально для крупных городов (Архангельск, Северодвинск), где уровень межэтнической напряженности в общественном мнении имеет выраженный характер и, несмотря на имеющиеся преимущественно ненасильственные конфликтные и единичные действия, может стать серьезным основанием для роста и распространения насильственных конфликтов.

Этнополитика каждого арктического субъекта РФ имеет свои отличительные особенности, обусловленные комплексом причин объективного и субъективного характера: уровнем социально-экономического развития региона и качеством жизни населения, его этническим составом, уровнем развития национального самосознания и этнической активности, видением и пониманием политической и интеллектуальной элитой жизненно важных интересов региона и др. Однако более отчетливо дифференциация региональных национальных политик проявлялась в конце XX – начале XXI вв.

Показано явное доминирование охранительно-изоляционистского (констатация угрозы сохранению культурной отличительности групп и разработка комплекса мер, призванных обеспечить сохранение культурных границ между группами с помощью рода мер) и мультикультурного (демонстрация лояльности власти и общества к культурному многообразию России и публичные формы пропаганды этого многообразия) подходов в реализации этнополитики, что было обусловлено рядом факторов. Во-первых, этнокультурное разнообразие в ущерб идеям консолидации российского общества поддерживал и инициировал сам центр. Во-вторых, этническая карта раскручивалась региональными лидерами в богатых природными ресурсами национальных образованиях и местах концентрации коренных малочисленных народов в целях получения дополнительных государственных субсидий. Идеи о необходимости сохранения территориальной целостности страны, укрепления единства народов и гражданской солидарности были популярны лишь на уровне конкретных национально-территориальных образований, что связано с попытками предотвращения их распада. В свою очередь в последние годы (2012–2016 гг.) арктические регионы

добровольно или вынужденно в целом выстраивают свою национальную политику в соответствии со стратегическим видением федерального центра.

В целом за период 1990–2015 гг. арктические субъекты РФ достигли значительных результатов в области оформления региональных этнополитик и урегулирования межнациональных отношений. Создана обширная нормативно-правовая база, регулирующая различные аспекты национальных отношений. Произошло институциональное оформление национальной политики, во всех региональных органах управления созданы соответствующие структуры, занимающиеся вопросами формирования и реализации национальной политики. Получили развитие институты гражданского общества. Расширилось взаимодействие между органами управления и этническими общественными объединениями. Во всех арктических субъектах реализуются государственные и региональные программы по гармонизации межэтнических отношений и поддержке этнокультурного развития народов, проживающих в регионе. Создана обширная сеть этнокультурных учреждений, центров национальных культур, домов дружбы народов и др. В 7 из 8 арктических субъектов, которые являются территориями компактного проживания коренных малочисленных народов, осуществляется широкий комплекс мер, направленный на сохранение и возрождение традиционных видов жизнедеятельности, повышение качества жизни и развитие традиционной культуры этнических меньшинств. В регионах, привлекательных для трудовых мигрантов, оформляется система социально-культурной адаптации мигрантов.

Согласно официальным данным мониторинга межэтнической напряженности арктические субъекты относятся к регионам с низкой и очень низкой межэтнической напряженностью, однако в контексте увеличения представительства выходцев из Северного Кавказа и Средней Азии актуализируется проблема социально-культурной адаптации мигрантов. В связи с интенсивным межрегиональным обменом, связанным с широким распространением вахтового метода работы, есть угрозы обострения отношений между старожильческим населением и новопоселенцами. Выделяемые коренным малочисленным народам государственные льготы и преференции на фоне ущемления в правах на занятия традиционными видами жизнедеятельности другим группам населения создают очаги напряженности между коренными и коренными малочисленными народами. Этносоциальное неравенство и дифференциация, разный уровень обеспеченности правами и гарантиями порождают стремление ряда русских субэтносов добиваться своего включения в перечень коренных малочисленных народов. Так, на Европейском Севере России в начале XXI века впервые о себе заявили русские поморы.

Результаты социологического исследования (экспертное интервью и опрос представителей этнических меньшинств), проведенного для определения эффективности осуществляемой в Архангельской области в 2002–2016 гг. этнонациональной политики, показали стабильность состояния межэтнических отношений в регионе, что связано с историческим опытом совместного освоения северных территорий людьми разной национальной принадлежности, специфическим социально-психологическим типом проживающего в регионе населения и сравнительной малочисленностью этнических групп, отличающихся

значительной культурной дистанцией по сравнению с этническим большинством (русскими). Качество жизни представителей этнических меньшинств принципиально не отличается от качества жизни русского населения, однако в городских условиях отмечается высокий уровень аккультурации этнических меньшинств в контексте культуры русского большинства, особенно в части языковых практик, что является следствием воздействия социально-демографических факторов, институтов масс-медиа и школьного образования.

Организационная инфраструктура публичной репрезентации интересов этнических меньшинств в Архангельской области и Ненецком АО достаточно развита. Практически все сколько-нибудь значительные этнические меньшинства представлены активно действующими общественными объединениями, имеют представительство в совещательных органах при главе региона и главах муниципальных образований и возможность проводить при поддержке государственных и муниципальных органов культурно-массовые мероприятия, а этнические лидеры активно участвуют в подготовке решений в рамках реализации задач государственной национальной политики. Вместе с тем респонденты (представители этнических меньшинств) указывают на свою слабую включенность в проводимые властями мероприятия, что объясняется непроработанностью информационного компонента национальной политики Архангельской области и Ненецкого АО.

Обзор *особенностей становления этнополитики арктических государств*, входящих в состав межправительственной международной организации «Арктический Совет» позволил выявить следующие примеры:

- на севере Норвегии практика осуществления политики классического мультикультурализма стала прошлым;
- на территории Швеции нерешенными остаются проблемы признания саамов коренным населением страны, а также интеграции мигрантов, что становится источником социальной напряженности и этнической конфликтности;
- Финляндия официально поддерживает политику мультикультурализма и последовательно претворяет в жизнь интеграционные инициативы;
- модель этнической политики Дании выстраивается на двух уровнях: по отношению к коренному населению, проживающему преимущественно на территории Гренландии, и к так называемым историческим меньшинствам и мигрантам, которые стали появляться в стране с 1970-х гг. и чье количество значительно выросло за последние 5 лет;
- в Исландии этническая политика властей направлена на развитие мультикультурного общества при сохранении главенства исландского языка и культуры;
- политика в отношении коренного населения США является частью единой политики государства. Беспрецедентным примером стало получение коренным населением земель в собственность и право распоряжения ресурсами;
- в Канаде этнонациональная политика в отношении инуитов в настоящий момент не может обеспечить эффективных механизмов социально-экономического развития и сгладить последствия ассимиляционной политики 1950–1960-х гг. Несмотря на это, Канада активно развивает культурную автономию коренного населения, а также программы интеграции мигрантов.

SWOT-анализ российской политики в Арктике в сфере межнациональных отношений показывает наличие необходимой нормативно-правовой базы и институциональных региональных инструментов, формирующих юридический каркас для реализации успешной политики по профилактике межнациональных конфликтов с учетом неантагонистического опыта сосуществования коренных малочисленных народов и титульной нации РФ на протяжении XX в. С другой стороны, превалирование политики патернализма в отношении коренных малочисленных народов и недостаточная проработка мер политики адаптации мигрантов на территории Российской Арктики создают предпосылки для этносоциальной сегрегации и межнациональной напряженности.

Таким образом, современные трансформационные процессы позволяют говорить о том, что Российская Арктика становится передовой научно-исследовательской территорией развития общественных наук в части, касающейся изучения арктических этносоциальных и этнополитических процессов, институционального оформления политико-правового пространства в одном отдельно взятом арктическом государстве, где формируется особая этнонациональная среда и осуществляется самодостаточная общественно-государственная политика. Представленные в монографии результаты комплексного изучения этнодемографической ситуации в Арктическом регионе подтверждают необходимость разработки эффективной модели государственного и регионального управления этнонациональными процессами, направленной на предупреждение социально-этнических конфликтов, на согласование интересов всех этнических групп.

Приложения

Динамика численности населения в Арктической зоне

Арктические субъекты РФ	Население		
	1989[553]	2002[554]	2010[555]
РФ в целом (в тыс.)	147401	145167	142857
Всего населения в арктических субъектах РФ	9299397	7723899	7284369
Мурманская область	1146757	892534	795409
Ненецкий автономный округ	54840	41546	42090
Чукотский автономный округ	157528	53824	50526
Ямало-Ненецкий автономный округ	486164	507006	522904
Республика Коми	1261024	1018674	901189
Республика Саха (Якутия)	1081408	949280	958528
Красноярский край	3596260	2966042	2828187
Архангельская область без Ненецкого АО	1515416	1294993	1185536

[553] Всесоюзная перепись населения 1989 г. Численность населения СССР, РСФСР и ее территориальных единиц по полу. Демоскоп № 651-652, 24 августа – 6 сентября 2015 года. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus89_reg1.php (дата обращения 10.09.2015).

[554] Всероссийская перепись населения 2002. Численность населения России, субъектов РФ в составе федеральных округов, районов, городских поселков, населенных пунктов, районных центров и сельских населенных пунктов с населением 3 тыс. и более чел. Том. 01.04. URL: http://www.perepis2002.ru/index.html?id=11 (дата обращения 30.11.2014).

[555] Всероссийская перепись населения 2010. Численность населения России, субъектов РФ в составе федеральных округов, районов, городских поселков, населенных пунктов, районных центров и сельских населенных пунктов с населением 3 тыс. и более чел. Материалы всероссийской переписи 2010 года. Том. 01.05. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения 30.11.2014).

Приложение 1

и арктических субъектах Российской Федерации, чел.

Арктические территории РФ	Население		
	1989	2002	2010
Всего населения в арктических территориях	3335431	2641256	2428104
Мурманская область	1146757	892534	795409
Ненецкий автономный округ	54840	41546	42090
Чукотский автономный округ	157528	53824	50526
Ямало-Ненецкий автономный округ	486164	507006	522904
Муниципальное образование городского округа «Воркута»	216176	134172	95854
Республика Саха (Якутия):	81335	33161	28325
Аллаиховский улус (район)	5218	3421	3050
Анабарский (Долгано-Эвенкийский) национальный улус (район)	3903	4024	3501
Булунский район	17257	9775	9054
Нижнеколымский район	13692	5932	4664
Усть-Янский улус	41265	10009	8056
Красноярский край	368028	284361	229392
Городской округ г. Норильск	267609	221908	176252
Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район	55111	39786	34432
Туруханский район с учетом г. Игарка с территорией	45308	22667	18708
Архангельская область без Ненецкого АО	824603	694652	663604
Муниципальное образование «г. Архангельск»	424728	362327	355781
Мезенский муниципальный район	17796	13124	10330
«Новая Земля»		2716	2429
г. Новодвинск	50183	43383	40615
Онежский муниципальный район с учетом г. Онега с территорией	48691	40360	35376
Приморский муниципальный район	31813	29365	25466
Муниципальное образование «г. Северодвинск»	251392	203377	193607

Динамика этнонационального состава

Этнические группы	Мурманская обл.		Ненецкий АО		Чукотский АО		Ямало-Ненецкий АО	
	1989	2010	1989	2010	1989	2010	1989	2010
Азербайджанцы	2695	3841	93	157	326	107	3418	9291
Армяне	1521	1618	51	41	387	105	1296	1605
Башкиры	1320	914	27	49	340	125	6830	8297
Белорусы	38794	12050	1051	283	3045	364	12609	6480
Болгары	510	275	16	2	Нет данных	25	Нет данных	814
Буряты	97	42	18	8	234	149	151	169
Греки	267	147	4	3	Нет данных	26	484	301
Грузины	690	370	45	3	Нет данных	30	633	544
Даргинцы	17	252	2	-	9	25	211	767
Долганы	18	-	-	-	4	3	14	2
Евреи	1919	457	46	2	332	29	1091	239
Ингуши	74	129	6	3	55	28	203	437
Индийцы	2	1	-	-	Нет данных	-	Нет данных	-
Кабардинцы	171	169	10	1	73	14	110	124
Калмыки	116	50	5	10	8	164	83	391
Казахи	911	518	59	17	Нет данных	70	1386	1532
Карелы	3505	1376	14	2	26	3	100	23
Кеты	-	2	3	1	Нет данных	1	Нет данных	9
Киргизы	292	137	9	40	Нет данных	30	Нет данных	1815
Китайцы	14	7	-	-	Нет данных	-	Нет данных	3
Коми	2167	1649	5124	3623	37	7	5746	5141
Корейцы	318	173	12	3	Нет данных	28	199	266
Кумыки	68	174	13	8	15	9	672	4466
Латыши	664	183	32	1	Нет данных	11	Нет данных	99
Лезгины	484	951	5	116	56	25	504	1879
Литовцы	1289	354	40	5	Нет данных	16	413	133
Марийцы	1348	852	26	84	182	152	1197	2078
Молдаване	3216	1309	105	48	672	91	5570	4712
Мордва	4214	1625	65	21	395	41	1979	1257
Нанайцы	4	-	-	-	Нет данных	6	Нет данных	3

Приложение 2

населения Российской Арктики, чел.[556]

Республика Коми		Республика Саха (Якутия)		Красноярский край		Архангельская область (в т. ч. НАО)	
1989	2010	1989	2010	1989	2010	1989	2010
4728	4858	1758	2040	8327	16341	2761	2605
2171	1717	1138	3691	3375	10677	1257	1040
5313	2333	4190	1819	5485	2955	793	394
26730	8859	9900	2527	33856	9900	19949	5810
969	486	552	209	659	317	284	124
70	23	8471	7011	1463	1051	65	29
469	188	608	215	1179	635	139	50
1683	614	794	364	2301	1336	1031	347
263	251	78	74	318	316	93	116
5	1	408	1906	5460	5810	5	-
1281	314	1125	227	3620	1147	927	307
249	123	594	923	481	448	108	142
1	-	-	15	5	6	2	368
348	128	150	72	422	190	102	67
125	57	177	147	694	213	103	24
1915	357	1760	1338	3827	1970	903	255
580	180	64	17	294	68	700	180
1	-	2	3	994	957	3	1
343	731	566	5022	2547	8423	166	89
87	20	329	926	554	2439	18	14
291542	202348	114	32	788	159	7256	4583
401	196	1498	1421	1275	1029	146	78
246	142	235	216	486	596	-	80
993	259	298	91	6414	2189	391	76
930	1406	378	364	1215	2800	335	394
3066	977	607	206	3520	1277	1174	287
4067	2280	1166	455	7748	3314	956	545
5155	2318	3674	1622	5101	2749	2576	957
3927	1462	2969	1523	14873	4295	1610	553
4	-	39	42	49	13	3	1

[556] Всесоюзная перепись населения 1989 года. Национальный состав населения по регионам России. Демоскоп 15–31 декабря 2014 года № 623–624. URL: http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus_nac_89.php?reg=1 (дата обращения 03.01.2015); Всероссийская перепись населения 2010 года. Население по национальности и владению русским языком по субъектам РФ. Том. 04-04 URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm_(дата обращения 30.11.2014).

Этнические группы	Мурманская обл.		Ненецкий АО		Чукотский АО		Ямало-Ненецкий АО	
	1989	2010	1989	2010	1989	2010	1989	2010
нганасаны	5	-	-	-	Нет данных	-	Нет данных	-
немцы	1454	725	88	10	506	108	3188	1847
ненцы	176	149	6423	7504	20	22	20917	29772
ногайцы	-	108	-	-	8	3	648	3479
осетины	560	347	10	9	391	89	684	466
поляки	1836	652	62	22	258	31	870	455
русские	965727	642310	35489	26648	108297	25068	292808	312019
селькупы	1	-	1	-	Нет данных	-	1530	1988
саамы	1615	1599	-	-	Нет данных	-	Нет данных	1
поморы	-	235	-	7	Нет данных	-	Нет данных	-
табасараны	71	521	2	7	8	16	116	321
таджики	189	332	16	50	Нет данных	16	Нет данных	1482
татары	11459	5624	524	209	2272	451	26431	28509
тувинцы	8	41	-	-	2	1	12	55
турки	12	35	-	5	Нет данных	3	Нет данных	88
туркмены	63	61	21	-	Нет данных	2	Нет данных	69
удмурты	1501	597	184	73	111	20	809	583
узбеки	872	1122	63	118	Нет данных	79	685	1775
украинцы	105079	34268	3728	987	27600	2869	85022	48985
ханты	10	9	5	1	4	1	7247	9489
финны	590	273	16	-	Нет данных	1	Нет данных	78
хакасы	38	12	4	1	38	30	48	72
цыгане	169	121	8	1	Нет данных	29	Нет данных	45
чеченцы	144	107	13	5	68	10	968	2434
чуванцы	9	-	-	-	944	897	Нет данных	-
чуваши	3865	1782	171	75	450	166	3657	3471
чукчи	2	-	-	-	11914	12772	11	2
эвенки	20	5	27	13	54	18	78	42
эвены	10	3	1	-	1336	1392	Нет данных	2
эскимосы	3	1	6	-	1452	1529	Нет данных	-
эстонцы	468	103	12	2	Нет данных	1	Нет данных	61
юкагиры	3	-	-	-	Нет данных	198	Нет данных	1
якуты	52	16	3	3	111	62	34	10

Продолжение прил. 2

Республика Коми		Республика Саха (Якутия)		Красноярский край		Архангельская область (в т. ч. НАО)	
1989	2010	1989	2010	1989	2010	1989	2010
-	-	-	1	1128	807	-	-
12866	5441	4099	1540	54254	22363	2237	848
376	503	23	23	2661	3633	7178	8020
75	201	327	357	175	950	-	12
758	323	1387	623	1957	1493	424	126
2181	843	894	297	4056	1268	1430	390
721780	555963	550263	353649	3110972	2490730	1446210	1148821
5	6	3	2	367	281	2	-
1	1	4	-	11	2	10	3
-	-	-	-	-	19	-	2015
95	116	24	24	164	299	32	69
645	393	260	2696	1377	6304	342	401
25980	10779	17478	8122	54052	34828	5391	2335
12	12	131	204	2570	2933	6	4
56	43	10	15	46	90	13	31
606	42	66	51	767	477	392	45
3573	1593	804	290	5240	2026	1185	509
2593	939	780	3332	4761	6434	1046	435
104170	36082	77114	20341	118763	38012	53428	16976
66	48	23	5	44	14	13	9
302	112	315	126	1076	303	254	69
59	21	351	151	69325	4102	14	6
746	425	239	127	2358	1901	1050	897
537	311	470	377	1114	685	315	238
-	-	1	3	70	5	-	-
11253	5077	3140	1123	26865	11036	2939	1357
4	2	473	670	16	9	4	1
8	6	14428	21008	4382	4372	33	14
2	-	8668	15071	197	27	5	-
-	-	7	11	4	10	7	-
651	151	234	53	6061	2346	388	68
-	5	697	1281	9	-	-	-
58	15	365236	466492	1778	1468	25	18

Сведения об авторах

БАЛАШЕНКО Валерий Васильевич − доктор экономических наук, заведующий сектором Регионального природопользования и геоэкологии Института экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург

БАРАШКОВА Анастасия Спиридоновна − кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник НИИ Региональной экономики Севера Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова, г. Якутск

ВЕРЕЩАГИН Илья Федорович – кандидат исторических наук, доцент кафедры философии и социологии Северного (Арктического) федерального университета (САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

ГАЛЬЦЕВА Наталья Васильевна − доктор экономических наук, доцент, зам. директора по научной работе Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Северо-Восточный комплексный научно-исследовательский институт им. Н.А. Шило Дальневосточного отделения РАН» (СВКНИИ ДВО РАН), г. Магадан

ГОЛОМИДОВА Полина Сергеевна – студент магистерской программы «Социология управления» Северного (Арктического) федерального университета (САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

ЖУРАВЕЛЬ Валерий Петрович – кандидат педагогических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра Северной Европы Федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт Европы РАН (ИЕ РАН) г. Москва

ЗАЙКОВ Константин Сергеевич – кандидат исторических наук, директор Арктического центра стратегических исследований Северного (Арктического) федерального университета (АЦСИ САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

ЗАДОРИН Максим Юрьевич − кандидат юридических наук, эксперт по правовым вопросам развития Арктики Арктического центра стратегических исследований Северного (Арктического) федерального университета (АЦСИ САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

КОЛОМИЕЦ Оксана Петровна − кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник лаборатории истории и экономики Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Северо-Восточный комплексный научно-исследовательский институт им. Н.А. Шило Дальневосточного отделения РАН» (СВКНИИ ДВО РАН), г. Магадан

КОТЛОВА Екатерина Сергеевна − магистр философии в области изучения коренных народов, редактор электронного журнала «Арктика и Север», Арктический центр стратегический исследований Северного (Арктического) федерального университета (АЦСИ САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

ЛОГИНОВ Владимир Григорьевич − кандидат экономических наук, научный сотрудник Регионального природопользования и геоэкологии Института экономики Уральского отделения РАН, г. Екатеринбург

ЛЫТКИНА Татьяна Степановна − кандидат социологических наук, старший научный сотрудник лаборатории демографии и социального управления Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН, г. Сыктывкар

МАКСИМОВ Антон Михайлович − кандидат политических наук, доцент кафедры философии и социологии Северного (Арктического) федерального университета (САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

МИНЧУК Олег Викторович − ассистент кафедры социальной работы и социальной безопасности Северного (Арктического) федерального университета (САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

МИХАЙЛОВА Виктория Власьевна − кандидат философских наук, доцент кафедры североведения Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова, г. Якутск

ПАНАРИНА Ирина Александровна − младший научный сотрудник лаборатории демографии и социального управления Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН, г. Сыктывкар

ПАРНИКОВА Татьяна Васильевна − руководитель Ресурсного образовательно-методологического центра в сфере национальных отношений Дома дружбы народов им. А.Е. Кулаковского Республики Саха (Якутия), г. Якутск

САБУРОВ Александр Алексеевич – ведущий эксперт по вопросам развития Арктики Арктического центра стратегических исследований Северного (Арктического) федерального университета (АЦСИ САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

СОКОЛОВА Флера Харисовна − доктор исторических наук, профессор кафедры регионоведения и международных отношений Северного (Арктического) федерального университета (САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

СУКНЕВА Светлана Александровна − доктор экономических наук, главный научный сотрудник НИИ Региональной экономики Севера Северо-Восточного федерального университета им. М.К. Аммосова (СВФУ), г. Якутск

ТАМИЦКИЙ Александр Михайлович − кандидат политических наук, директор Высшей школы социально-гуманитарных наук и межкультурной коммуникации Северного (Арктического) федерального университета (САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

ТРОШИНА Татьяна Игоревна − доктор исторических наук, профессор кафедры социальной работы и социальной безопасности Северного (Арктического) федерального университета (САФУ) им. М.В. Ломоносова, г. Архангельск

ФАВСТРИЦКАЯ Оксана Сергеевна − научный сотрудник лаборатории истории и экономики Федерального государственного бюджетного учреждения науки «Северо-Восточный комплексный научно-исследовательский институт им. Н.А. Шило Дальневосточного отделения РАН» (СВКНИИ ДВО РАН), г. Магадан

ФАУЗЕР Виктор Вильгельмович − доктор экономических наук, профессор, руководитель отдела социально-экономических проблем, заведующий лабораторией демографии и социального управления Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН, г. Сыктывкар

ХАРЛАМПЬЕВА Надежда Климовна – кандидат исторических наук, доцент кафедры мировой политики факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета (СПбГУ), старший научный сотрудник Арктического и антарктического научно-исследовательского института (ААНИИ), г. Санкт-Петербург

Научное издание

ЭТНОНАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЦЕССЫ В АРКТИКЕ:
ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Монография

Оригинал-макет и дизайн обложки *Е.А. Банниковой*

Подписано в печать 26.05.2017. Формат 70×100/16.
Усл. печ. л. 26,28. Тираж 500 экз. Заказ № 5279.

Издательский дом им. В.Н. Булатова САФУ
163060, г. Архангельск, ул. Урицкого д. 56