

Научная статья

УДК: 347.173

DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-122-154

РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРАКТИКИ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ

**Гладун Елена Федоровна¹,
Задорин Максим Юрьевич²,
Горбунова Антонина Иосифовна³**

¹ Кандидат юридических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Тюменский государственный университет; 625003, г. Тюмень, ул. Володарского, д. 6; efgladun@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2525-6638

² Кандидат юридических наук, доцент, кафедра международного права и сравнительного правоведения, Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова; 163000, г. Архангельск, пр. Ломоносова, д. 58; m.zadorin@narfu.ru; ORCID: 0000-0002-2080-6752

³ Исполнительный директор Межрегиональной общественной организации «Объединение коренных малочисленных народов «Союз»» (МОО «КМНСОЮЗ»); г. Дудинка Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района Красноярского края; член Экспертного механизма ООН по правам коренных народов; ai.gorbunova@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9524-7708

Аннотация. Региональные системы защиты прав коренных народов – вопрос, который требует осмысления в контексте государственной этнонациональной политики современных федеративных государств и в частности – субъектов Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ). Цель предлагаемого исследования состоит в выявлении существующих направлений региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов в области государственного управления. Для ее достижения решались задачи, связанные с выработкой доктринального определения региональной системы защиты прав коренных малочисленных народов, с выявлением базовых элементов региональных систем защиты прав коренных народов на примере АЗРФ, а также того, что объединяет цели указанных систем с целями в области устойчивого развития ООН. Проведенный анализ федерального законодательства Российской Федерации, нормативных и правовых актов органов государственной власти арктических субъектов Российской Федерации по вопросу защиты прав коренных малочисленных народов, а также

релевантной научной литературы позволил сделать вывод о том, что региональная система защиты прав коренных народов как институциональная и правовая модель государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации в зависимости от конкретного арктического региона имеет свои отличительные черты и особенности развития. Путем мониторинга действующего регионального законодательства и сложившейся правоприменительной и управленческой практики были выявлены основные элементы указанной системы. Цели региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов АЗРФ совпадают с целями устойчивого развития, определенными ООН, в том числе по таким важным направлениям, как борьба с бедностью, развитие инфраструктуры, ответственное потребление и производство. Теоретическое и практическое значение исследования состоит в обобщении регионального опыта в области защиты прав коренных малочисленных народов, а также в выработке доктринального определения региональной системы защиты прав коренных малочисленных народов.

Ключевые слова: культурные права, коренные малочисленные народы, Российская Арктика, конституционное право, международное право.

Для цитирования: Гладун Е.Ф., Задорин М.Ю., Горбунова А.И. Региональные практики защиты прав коренных малочисленных народов Российской Арктики // Вопросы государственного и муниципального управления. № 3. С. 122–154. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-122-154.

Original article

REGIONAL PRACTICES FOR THE PROTECTION OF INDIGENOUS PEOPLES' RIGHTS OF THE RUSSIAN ARCTIC

**Elena F. Gladun¹, Maksim Yu. Zadorin²,
Antonina I. Gorbunova³**

¹ PhD (in Law), Professor, Department of Public Administration, Tyumen State University; 6 Volodarskogo Str., 625003 Tyumen, Russia; efgladun@yandex.ru; ORCID: 0000-0003-2525-6638

² PhD (in Law), Associate professor, Department of international law and comparative legal studies, Northern (Arctic) federal university named after M.V. Lomonosov; 58 Lomonosov Av., 163000 Arkhangelsk, Russia; m.zadorin@narfu.ru; ORCID: 0000-0002-2080-6752

³ Executive director of Interregional public organization “The Union of Indigenous People “SOYUZ” (KMNSOYUZ)”; Dudinka, Taimyr Dolgano-Nenets municipal district, Krasnoyarsk Territory. Russia; member of the United Nations Expert Mechanism on the Rights of Indigenous People; ai.gorbunova@yandex.ru; ORCID: 0000-0001-9524-7708

Abstract. Regional practices for protection the rights of indigenous peoples are the issue that requires reflection in line with the state ethno-national policy of modern federal states and in particular – the subjects of the Arctic zone of the Russian Federation (AZRF). The purpose of the study is built around identifying the existing areas of regional systems for protecting the rights of indigenous peoples in the field of public administration. Based on this goal, the authors identify the tasks related to the doctrine of a regional system for protection the rights of indigenous peoples, determining the basic elements of these regional systems through the case study of the Russian Arctic and comparing common features of these systems with the goals of sustainable development. The solution of these tasks was based on the Russian federal legislation analysis, regulatory and legal acts of the Russian Arctic regions, as well as relevant scientific literature. The analysis led to the conclusion that the regional system for protecting the rights of indigenous peoples as a regional institutional and legal model varies depending on the specificity of each region, their distinctive features and process of development. By monitoring the current regional legislation and the law enforcement and management practices, the main elements of this system were identified. The goals of the regional systems for protecting the rights of indigenous peoples in the Russian Arctic coincide with the sustainable development goals defined by the UN, including the fight against poverty, infrastructure development, responsible consumption and production. The theoretical and practical significance of the study lies in the generalization of regional experience in the field of protecting the rights of indigenous peoples, as well as the development of a doctrinal definition of a regional system for protecting the rights of indigenous peoples.

Keywords: cultural rights, indigenous small-numbered peoples, Russian Arctic, constitutional law, international law.

For citation: Gladun, E.F., Zadorin, M.Yu. and Gorbunova, A.I. (2023) 'Regional practices for the protection of indigenous peoples' rights of the Russian Arctic', *Public Administration Issues*, 3, pp. 122–154. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-3-122-154 (in Russian).

JEL Classification: K380.

Введение

Коренные малочисленные народы являются неотъемлемым звеном общественно-политической системы России. Они представляют наиболее самобытную часть российского общества, стремящуюся сберечь исконный этнокультурный код, традиционный образ жизни и мышления. Самобытность связана также с устойчивостью экосистемы, в которой они проживают. Малые народы сохраняют и передают будущим поколениям навыки жизни в особой природно-климатической среде, а также родовые, племенные и этнические ценности. Самобытность – это важнейшая характеристика коренного народа как самостоятельного субъекта права, этим он отличается от национального меньшинства как отдельной категории населения, а также от сугубо политической характеристики всех народов России, ее населяющих. Все народы России коренные, но лишь малая

их часть является укорененным, аборигенным, иначе – индигенным населением, связанным с землей и территориями традиционного проживания.

В жизнедеятельности коренных народов тесно переплетены культурные традиции, особые способы природопользования, знания и экономические отношения, которые возникают внутри социально-культурной среды или территорий традиционного проживания под воздействием традиционного образа жизни, бытовых обычаев, идеологии, религиозных воззрений. Вопросы экономики и культуры коренных малочисленных народов Севера, в частности, поднимаются в статьях многих ученых (Гладун и др., 2022; Головкина, 2009; Новикова, 2003). Традиционные культурные и экономические паттерны обеспечивают сохранение индигенной самобытности, с одной стороны; с другой – ограничивают возможности взаимодействия и интеграции с иными этносами и группами населения, заселяющими эти же территории с течением времени (см. об этом: Ljovkina et al., 2019; Саликов, 2014; Новикова, 2003). Культура коренных народов также значительно влияет на оказание государственных социальных услуг и предоставление поддержки. Так, например, в США и Канаде в сфере здравоохранения и образования установлены требования осуществлять эти процессы культурно приемлемыми для коренных народов методами. Обязательно используются местные языки, учитываются традиции и верования коренных народов, выбираются подходящая обстановка и время, способы оказания услуг, иными словами, берется во внимание весь спектр интересов и потребностей народов Севера. Недопустимо создавать какие-либо ситуации, в отношении которых есть запреты, ограничения в соответствии с традициями (Lavoie et al., 2022).

Таким образом, коренные народы одновременно становятся и особым объектом защиты, и субъектом правового регулирования в рамках этнонациональной политики государства. Во многих регионах России на регулярной основе проводится ревизия нормативных правовых актов на предмет приведения к единообразию терминологического аппарата¹. В некоторых случаях это приводит к прямому вмешательству высшей судебной инстанции региона в целях толкования нормы, как, например, знаменитое постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия)² о толковании статьи 42 Конституции Республики, которое касалось определения понятия «коренной» за пределами термина «коренной малочисленный»³ (Гунаев, 2016).

¹ Закон Республики Саха (Якутия) от 30 января 2019 г. 2099-3 N 109-VI «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Республики Саха (Якутия) в части приведения к единообразию терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553108234>

² В настоящее время КС РС(Я) упразднен и заменен Конституционным Советом. См.: В Якутии Конституционный суд заменят Конституционным советом. Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4827580>; Конституционный закон Республики Саха (Якутия) от 26 мая 2021 г. N 2357-3 N 625-VI «Об упразднении Конституционного суда Республики Саха (Якутия) и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574747375>

³ Постановление Конституционного суда Республики Саха (Якутия) от 21 октября 2016 г. N 4-П «По делу о толковании положений статьи 42 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия)» // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/48155860/>

Россия является вертикально интегрированной федерацией и поэтому стремится устанавливать единый вектор общенациональных стандартов в области этнополитики. При этом центр старается избегать, с одной стороны, чрезмерной централизации, при которой у регионов пропадает любое желание проявлять самостоятельность во вверенных федеральной властью сферах деятельности и определенных полномочиях, а с другой – чрезмерной самостоятельности регионов, так как это может формировать «центробежные силы» (а именно некомплементарную этническую интеллигенцию/элиту) и приводить к этнонациональному напряжению, которое оказалось особенно острым в конце 1980-х – начале 1990-х гг. на всем постсоветском пространстве. Очевидно поэтому в 2014 г. было упразднено Министерство регионального развития, которое было признано неэффективным. Вместо него было создано Федеральное агентство по делам национальностей, которое, по логике Правительства, призвано наряду с другими реализовывать одну из главных функций – «осуществление мер, направленных на укрепление единства многонационального народа Российской Федерации (российской нации), обеспечение межнационального согласия, этнокультурного развития народов Российской Федерации, защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации» (см. второй абзац ч. 1, § I Положения⁴).

Сегодня в России существует целая иерархия нормативно-правовых актов, посвященных защите прав проживающих в Арктике коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Например, федеральное законодательство по гарантиям⁵, общинам⁶ и традиционному природопользованию⁷. Более того, есть также документы, относящиеся к стратегическому планированию, а именно:

- Программа государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации⁸;
- Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 г.⁹;

⁴ Постановление Правительства РФ от 18 апреля 2015 г. N 368 «О Федеральном агентстве по делам национальностей». URL: <https://fadn.gov.ru/agency/polozhenie-ob-agentstve>

⁵ Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями на 13 июля 2020 г.) (редакция, действующая с 7 февраля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901732262>

⁶ Федеральный закон от 20 июля 2000 г. N 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 20 октября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901765288>

⁷ Федеральный закон от 07 мая 2001 г. N 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 8 декабря 2020 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901786770>

⁸ Распоряжение Правительства РФ от 15 апреля 2021 г. N 978-р «Об утверждении программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации» (с изменениями на 6 апреля 2023 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/603336622>

⁹ Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. N 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» (с изменениями на 27 февраля 2023 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/566091182>

- Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 г.¹⁰;
- Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹¹ и др.

Все вышеперечисленные документы содержат как косвенные, так и прямые указания на необходимость поддержки уникальных этнокультурных систем и практик этносов, проживающих в Арктике, посредством развития региональных систем защиты коренных малочисленных народов Севера.

Например, в Программе государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных народов в параграфе 3 фиксируется внимание на эко- и этнотуризме, а в параграфе 4 – на поддержке родных языков. Пункт 16(и) Стратегии развития АЗРФ отмечает важность укрепления связи между коренными народами, проживающими в АЗРФ за рубежом. Пункт 5(е) Основ государственной арктической политики РФ в качестве «национального интереса» России в Арктике называет защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов АЗРФ. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации установила срок завершения последнего этапа реализации положений документа до 2025 г., после чего будет произведена всесторонняя оценка достижения заложенных в ней показателей.

Вместе с тем, как отмечает ведущий эксперт по правам коренных народов в России А. Кряжков, на 2023 г. федеральным законодателем до сих пор остаются неурегулированными в полной мере следующие вопросы, жизненно важные для коренных народов: этнологическая экспертиза и ее порядок, право вето в отношении любых законодательных решений, которые касаются коренных малочисленных народов, приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, создание территорий традиционного природопользования федерального значения (Кряжков, 2023).

В настоящее время арктические регионы России сталкиваются с большими вызовами в политике, управлении, экономике и экологии. Арктическая повестка включает такие вопросы, как изменение климата, здравоохранение, инфраструктура, энергетика, охрана окружающей среды, устойчивое использование северных вод, права коренных народов (Cueva et al., 2021). В рамках данного исследования будут рассмотрены преимущественно региональные системы защиты прав коренных народов на примере нормативных и правовых актов арктических субъектов Российской Федерации. Под региональной системой следует понимать сложившуюся политико-правовую и институциональную систему отношений, базирующуюся на нормотворческой активности представительных органов власти конкретного региона.

¹⁰ Указ Президента РФ от 05 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» (с изменениями на 21 февраля 2023 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/564371920>

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 04 февраля 2009 г. N 132-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902142304>

Территориально рассмотрены восемь субъектов Арктической зоны Российской Федерации – от Мурманской области до Чукотского автономного округа. Временной диапазон принятия нормативных и правовых актов – с 2017 по 2022 г. Архангельская область в списке отсутствует, так как в регионе при наличии нескольких районов проживания ненцев фактически нет законодательства по защите прав коренных малочисленных народов.

Нельзя не отметить, что, несмотря на наличие спектра проблем развития коренных малочисленных народов (см. об этом: Gladun, Ivanova, 2017), за последние двадцать лет общефедеральная нормативная и институциональная система их поддержки, в общем и целом, состоялась. Большая часть прав коренных малочисленных народов базируется на конституционном предписании статьи 69 Конституции Российской Федерации, которая была дополнена в 2020 г. Отраслевое федеральное законодательство устойчиво функционирует, вносимые изменения в законы о конституционных гарантиях прав коренных народов, общинах и территориях традиционного природопользования не являются критическими, но приводят содержащиеся в них нормы к общему знаменателю с другими федеральными законами. В рамках общефедеральной повестки посредством прямого диалога между ассоциациями коренных народов, профильными ведомствами Правительства Российской Федерации и депутатским корпусом регулярно изучаются вопросы, которые касаются оленеводства, рыболовства и этнологической экспертизы, уполномоченных по правам коренных народов и т.д. Все это представляется особенно важным в современном мире с его интенсивными изменениями – глобализацией, биологическими, политическими и иными кризисами. Национальные и глобальные тенденции оказывают непосредственное воздействие на коренные сообщества, заставляя их меняться. В то же время их локальность, традиционные занятия приобретают еще большее значение – для устойчивости экономики, выработки способов адаптации к меняющимся условиям (Gladun, Nysten-Haarala, Tulaeva, 2021).

Одновременно с этим остается ведущей роль регионов. Нередко именно региональная этническая политика является наиболее эффективной, поскольку федеративные отношения позволяют децентрализовать систему управления, решать насущные проблемы коренных народов, распределять экономические и властные полномочия и предметы ведения между центром и регионами, сохраняя баланс интересов. Важно отметить, что степень реализации конституционных гарантий прав коренных народов на региональном уровне практически полностью зависит от уровня экономического развития субъекта. Очевидно, что традиционно «нефтегазовые» субъекты выделяют гораздо больше средств на поддержку данных социокультурных групп.

Методология

Формирование институциональных и нормативных систем в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока еще далеко от стадии завершения. Исследователи отмечают свойственные этому процессу проблемы, например:

- законодательство независимых стран зачастую строится исключительно в парадигме самих «государств поселенцев» (*settler states*), а не коренных народов (York et al., 2022) (Belolyubskaya, 2021);
- конфронтация двух политических моделей, применяемых в различных государствах – «концепции секьюритизации» Копенгагенской школы и «концепции безопасности человека» (Hossain, 2016);
- у коренных народов отсутствует полноценное право вето на нефте- и газоразработку месторождений, а есть только вариант «компенсационных соглашений» (Sulyandziga, 2019);
- неоднозначные международные стандарты сертификации в области лесозаготовок (FSI), которые лишают лесопромышленные компании взаимовыгодного переговорного потенциала с общинами коренных народов (Tysiachniouk et al., 2021);
- представителям органов публичной власти не хватает «технических знаний коренных народов» (*indigenous technical knowledge*), которые крайне важны в контексте устойчивого развития локальных территорий (Milshina, Pavlova, 2020);
- устоявшиеся соседские и иные связи нарушаются из-за переселения целых поселков коренных народов из мест возможного затопления на безопасные территории (Filipova, 2020);
- меняется ландшафт проживания коренных народов из-за глобального изменения климата (Vinogradova, Titkova, Zolotokrylin, 2021);
- недостаточно изучено влияние изменений климата на психическое здоровье коренных народов Севера (Vecchio, Dickson, Zhang, 2022).

С другой стороны, существует и позитивная динамика по отдельным направлениям: это касается, в частности, продвижения политики «компенсационных фондов» на основе оценки экономического, социального и культурного воздействия на коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока. Предлагаемые механизмы помогают получать дополнительный доход и накапливать финансовый капитал для будущих поколений (Novoselov, 2021). Также коренные народы совместно с научным сообществом вносят большой вклад в исследования, посвященные концентрации ртути в Арктике (Houde, 2022). Благодаря коренным народам активно развивается этнопедагогика (Vylka Ravna, 2021).

Тематика, связанная с формированием современных успешных моделей и систем защиты коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, достаточно широкая. В рамках данного исследования была сделана попытка выявления ключевых элементов региональных систем защиты на примере арктических регионов России.

Для определения существующих направлений региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов в области государственного управления были рассмотрены региональные нормативные правовые акты арктических субъектов Российской Федерации, связанные с государственной политикой в области коренных малочисленных народов, по семи основным сферам региональных систем защиты арктического коренного населения: от общих вопросов реализации государственной этнонациональной

политики до единовременных выплат. Также были изучены сложившиеся практики и исследования по указанной тематике, что позволило сделать выводы относительно общей структуры региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов на примере Арктической зоны Российской Федерации.

Региональная этнонациональная политика

В 2012 г. была принята «Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года». Стратегия – документ правовой, в иерархии источников права он следует за Концепцией устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации¹², переводя вопрос в плоскость стратегирования. То есть концепция как правовой акт раскрывает объект и предмет регулирования в смысловом и мировоззренческом плане. Стратегия же предлагает систему механизмов реализации концептуальных вопросов. Вместе с тем подобное разграничение условно, так как нередко и сами концепции могут содержать конкретный план мероприятий на ближайшие 5–10 лет, тем самым мало чем отличаясь от стратегий. Самый яркий пример – это Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Актуальность перехода на траекторию устойчивого развития северных регионов отмечается в настоящее время многими национальными документами (Стратегия пространственного развития, др.). Данная задача требует критического переосмысления ряда устоявшихся взглядов на поддержку и развитие коренных народов.

Реализация целей устойчивого развития в Арктике напрямую зависит от уровня развития проживающих там коренных народов (Gladun, Chebotarev, 2015). Экологическая рациональность сознания коренных малочисленных народов Крайнего Севера, основанная на их традиционной духовной культуре, сообщает иную мировоззренческую концепцию освоения северного пространства, важную для достижения устойчивого развития (Gladun, Zakharova, 2020; Кукушкина, 2010; Berkes, 1999; Адаев, 2007; Козлов, Ямсков, Григулевич, 2005; Gadgil, Berkes, Folke, 1993). В Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации (далее – Стратегия) сказано, что это «система современных приоритетов, целей, принципов, основных направлений, задач и механизмов реализации государственной национальной политики Российской Федерации» (ч. 1, § I Стратегии¹³). В дальнейшем, после принятия Стратегии на федеральном уровне, могут приниматься региональные стратегии. Также могут приниматься федераль-

¹² Распоряжение Правительства РФ от 04 февраля 2009 г. N 132-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902142304>

¹³ Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Указом Президента РФ от 19 декабря 2012 г. N 1666). URL: <http://www.scrf.gov.ru/security/State/document119/>

ные законы, подзаконные акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Немаловажным является и принятие соответствующих планов реализации стратегии или концепции. Но самым значимым в итоге оказывается конечный «продукт» нормативно-правового сопровождения – конкретная государственная программа, под которую закладывается и определенный бюджет, и институциональная структура исполнителей, и соответствующие маркеры результативности и эффективности.

В качестве примера стоит привести Республику Коми, находящуюся на северо-востоке европейской части России. В республике проживают три коренных народа: манси, ханты, ненцы¹⁴. Они же относятся к коренным малочисленным народам Севера (далее – КМНС) согласно федеральному перечню¹⁵. Коми-ижемцы как самостоятельный коренной малочисленный народ в списках не числятся, хотя и упоминаются как традиционные жители Ижемского района Республики Коми («Символика Ижемского района...»). С января 2002 г. Республика Коми стала членом содружества стран Баренцева Евро-Арктического региона, что предполагает сотрудничество четырех стран, географически и культурно связанных друг с другом. Основной фокус сотрудничества – коренные народы (саамы, ненцы и вепсы). Соответственно, Республика Коми имеет дополнительные обязательства по регулированию жизнедеятельности коренных сообществ, релевантные международным стандартам (Kudryashova, Zadorin, Gladun, 2021). В июле 2020 г. правительством республики была принята региональная программа «Реализация государственной национальной политики в Республике Коми (2021–2025 гг.)»¹⁶. Ответственным исполнителем по данной программе назначено региональное министерство национальной политики, однако в качестве соисполнителей привлечен целый ряд ведомств – от администрации главы республики до МВД и иных органов в области культуры, туризма, образования, науки, экономики, цифрового развития и т.д. Всего заявлено две задачи, которые касаются укрепления общегражданского единства и создания условий для социально-экономического и этнокультурного развития коренных народов. Эти же задачи заявлены в качестве подпрограмм. Целевые показатели результативности программы связаны с процентом граждан, положительно оценивающих состояние межнациональных и межконфессиональных отношений в регионе, участвующих в мероприятиях по реализации национальной политики, а также граждан из числа коренных народов, удовлетворенных качеством реализуемых мероприятий.

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. N 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями на 18 декабря 2021 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570836942>

¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17 апреля 2006 г. N 536-р «Об утверждении перечня коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 26 декабря 2011 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/901976648>

¹⁶ Постановление правительства Республики Коми от 02 июля 2020 г. N 327 «Об утверждении региональной программы Республики Коми “Реализация государственной национальной политики в Республике Коми (2021–2025 годы)”» (с изменениями на 18 мая 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570836942>

Среди пунктов в рамках двух подпрограмм следует особо выделить следующие: совершенствование системы управления субъектами этносоциальной деятельности (т.е. «этноменеджмент» – *авт.*); организация и проведение круглых столов и конференций по этноконфликтологии, этнодемографии и т.д.; предоставление грантов главы республики для проведения конкретных мероприятий; системный мониторинг этнонациональных отношений; создание контактного центра (горячей линии) по фиксации этнонациональных конфликтов; проведение мероприятий по развитию этноспорта, этнотуризма и экотуризма; организация спецкурсов, школ, этносмен по изучению и популяризации культуры народов республики; организация вывоза детей кочевников в места кочевий; модернизация инфраструктуры в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; приобретение одежды, обуви, школьно-письменных принадлежностей для детей (из числа коренных народов), обучающихся в конкретной санаторной школе-интернате Воркуты. Для каждого мероприятия выделяется соответствующий бюджет и определяются целевые показатели эффективности, которые зачастую служат фактором продолжения или закрытия программы.

Региональные государственные программы развития

Развитие территорий или отраслей хозяйства в регионе зачастую связано с конкретными государственными программами. Формальное наполнение и логика каждой из программ, по сути, идентичны, а структура стандартна: от названия, исполнителя и соисполнителей до задач, бюджета, мероприятий и показателей. Мероприятия и показатели обычно помещаются в раздел «Приложения».

Во исполнение Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации правительством Республики Коми был утвержден План мероприятий по ее реализации в 2017–2025 гг.¹⁷. К числу важнейших мероприятий Плана следует отнести создание условий для ведения традиционного образа жизни, в том числе посредством: развития «промежуточных баз (факторий)» на путях кочевий оленеводов; предоставления государственных и муниципальных земельных участков в безвозмездное пользование сроком до 10 лет для ведения традиционного образа жизни, а также муниципального имущества в аренду по льготным понижающим коэффициентам; предоставления субсидий общинам и общественным движениям в целях сохранения аборигенной культуры; оказания универсальных услуг связи, в том числе доступа к интернету и услуг телефонной связи с использованием таксофонов в местах ведения традиционного природопользования; развития сети акушерско-фельдшерских пунктов, офисов общей

¹⁷ Распоряжение правительства Республики Коми от 20 января 2017 г. N 20-р «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2017–2025 годах на территории Республики Коми Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 24 августа 2018 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/445044021>

врачебной практики и врачебных амбулаторий, мобильных форм медицинской помощи в местах проживания коренных народов. Особое внимание в Плане уделено организации изучения ненецкого языка, культуры, обычаев и традиций на базе Санаторной школы-интерната № 1 г. Воркуты. В сфере образования и профессиональной переподготовки следует отметить пункт о содействии в продвижении профессии «Оленевод-механизатор» на базе ГПОУ «Ижемский политехнический техникум».

Аналогичный план мероприятий принят и в соседнем субъекте северо-запада России – Республике Карелия, только с иным временным диапазоном: на 2021–2025 гг.¹⁸. Ключевым бенефициаром является народ вепсы, для которого предусмотрено, по меньшей мере, 31 мероприятие, в том числе совершенствование нормативных правовых актов по вепсам; развитие традиционного природопользования вепсов в Прионежском муниципальном районе; обеспечение прав на рыболовство, охоту, бесплатную заготовку древесины; обеспечение коренного малочисленного народа качественными услугами связи (включая интернет); содействие организации учета коренного населения (реализация Федерального Закона N 82-ФЗ¹⁹); диспансеризация коренного населения по районам, в том числе детей; поддержка изучения вепского языка в школах в традиционных местах проживания коренного населения; международное и межрегиональное сотрудничество (форумы, конференции и т.д.).

Похожие мероприятия запланированы в рамках Перечня детализированных мероприятий государственной программы Ненецкого автономного округа (НАО) по сохранению и развитию КМНС в округе²⁰. В частности, помимо международных мероприятий и мастер-классов, а также поддержки родного языка и культуры, определены субсидии для получения недополученных доходов, возникающих в связи с реализацией по льготной цене оленеводам и чумработницам дров для отопления кочевого жилья.

Одной из самых развитых и прогрессивных в плане законотворчества по правам коренных малочисленных народов Севера является Республика Саха (Якутия). Здесь принята и действует государственная программа «Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) на 2020–2024 годы»²¹.

¹⁸ Распоряжение правительства Республики Карелия от 07 июня 2021 г. N 426р-П «Об утверждении Плана мероприятий по реализации в 2021–2025 годах в Республике Карелия Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/465428153>

¹⁹ Федеральный закон от 06 февраля 2020 г. N 11-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” в части установления порядка учета лиц, относящихся к коренным малочисленным народам». URL: <https://docs.cntd.ru/document/564215880>

²⁰ Приказ Департамента внутренней политики НАО от 26 марта 2021 г. N 1 «Об утверждении Перечня детализированных мероприятий государственной программы ненецкого автономного округа “Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе” на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/577903063>

²¹ Постановление правительства Республики Саха (Якутия) от 23 мая 2022 г. N 359 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) “Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) на 2020–2024 годы”» (с изменениями на 23 мая 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/574897545>

В рамках этой срочной программы заявлено четыре задачи: безопасное и комфортное проживание коренного населения, реализация проектов для повышения экономического потенциала арктических районов, этнокультурное развитие коренного населения, научное и организационное сопровождение арктических проектов.

Здесь также принята пока еще не вступившая в силу бессрочная государственная программа «Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»²². К числу задач программы относятся: логистика, продовольственная безопасность, безопасное и комфортное проживание коренного населения, его этнокультурное развитие.

Помимо этого, в рамках реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока сроком до 2025 г.²³ якутским правительством запланировано: внесение законодательных инициатив в федеральные органы государственной власти по вопросам защиты прав КМНС; ведение реестра территорий традиционного природопользования и формирование единой информационной базы; совершенствование законодательства в области этнологической экспертизы; обеспечение эпизоотического благополучия оленьих стад; обеспечение услуг связи и доступа к интернету в местах постоянного проживания коренных народов; обеспечение социально значимых пассажирских перевозок в местах постоянного проживания коренного населения, а также реконструкция автомобильных дорог; ведение реестра кочевых семей²⁴; организация этнографического туризма и связанных с ним проектов; поддержка научных исследований в области историко-культурного наследия; охрана священных и сакральных мест коренных народов и др. Эти направления

²² Постановление правительства Республики Саха (Якутия) от 18 июля 2022 г. N 431 «О государственной программе Республики Саха (Якутия) «Развитие Арктической зоны Республики Саха (Якутия) и коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)»» (не вступило в силу). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406188533>

²³ Распоряжение правительства Республики Саха (Якутия) от 10 марта 2020 г. N 223-р «О плане мероприятий по реализации в 2020–2025 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Республике Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570910601>

²⁴ Здесь важно отметить, что Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» определяет три группы бенефициаров конституционных гарантий: первая – непосредственно коренные, постоянно проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, условно, «тундровики», «кочевники», вторая – коренные, для которых оленеводство и иная традиционная деятельность – подсобный вид хозяйствования, третья – некоренные, но которые ведут традиционный образ жизни и являются соседями коренных. Все три категории имеют право на конституционные гарантии, поэтому и было принято решение создать «федеральный аборигенный реестр», чтобы попросту подчитать всех лиц, на кого распространяются соответствующие гарантии. Исключение – третья группа, так как для того, чтобы они обладали указанными гарантиями, необходимо принятие соответствующего закона субъекта. Так или иначе, вопрос о реестре в свое время вызвал бурную общественно-политическую дискуссию, так как у многих общественных организаций коренных народов возникали опасения, что это ни что иное, как дополнительные бюрократические сложности, которые существенно ограничат в правах тех лиц, которые не являются членами общин и по причине низкого уровня юридической подготовки не смогут подтвердить свой статус, заявив о нем.

во многом совпадают с целями развития коренных народов, заданными мировым сообществом (Larsen et al., 2019).

Гранты, субсидии, межбюджетные трансферты

Кольский полуостров – традиционное место проживания коренного малочисленного народа – саамов, и все законодательные инициативы правительства Мурманской области по поддержке аборигенных сообществ касаются районов проживания этого народа, для защиты интересов которого был создан Совет представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области (ч. 1.1, § 1 Положения о Совете²⁵) с регулярно обновляемым составом²⁶.

В июле 2020 г. правительством региона был утвержден Порядок предоставления субсидии из областного бюджета саамским общинам²⁷. Субсидия – разовое пособие в различной форме, предоставляемое из средств различных бюджетов бюджетной системы России²⁸, отличается от дотации и субвенции тем, что может выдаваться не только реальными денежными средствами, поступающими на счет получателя, как дотация, но и выдаваться продуктами, скидкой на оплату услуг (государственных, муниципальных и т.д.). Субвенция – выплата из бюджета одного уровня, направленная на поддержание бюджетной системы другого уровня²⁹. В рамках субсидирования саамских общин по программе определены конкретные округа, где проживают саамы и их общины, т.е. существует территориальный критерий субсидирования. Размер субсидии составляет не более 600 тыс. руб. в год, а сами субсидии являются целевыми, направленными на приобретение материально-технического оснащения, пополнение материально-производственных запасов, межевание земельных участков, проведение кадастровых работ, разработку проектов лесопользования, подключение к электрическим сетям. В настоящее время саамы Кольского полуострова ведут оседлый образ жизни, и их олени стада обитают по большей части в рамках границ конкретного округа и так называемого «оленьего двора»:

«Переход к оседлости радикально изменил образ жизни саамов. Сегодня олени стада большую часть года остаются в загонах, а не на вольном

²⁵ Постановление правительства Мурманской области от 11 февраля 2009 г. N 57-ПП «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области» (с изменениями на 21 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/553110771>

²⁶ Постановление правительства Мурманской области от 18 февраля 2021 г. N 92-ПП «О формировании нового состава Совета представителей коренных малочисленных народов Севера при правительстве Мурманской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574631149>

²⁷ Постановление правительства Мурманской области от 09 июля 2020 г. N 499-ПП «Об утверждении Порядка предоставления субсидии из областного бюджета общинам коренных малочисленных народов Севера Мурманской области» (с изменениями на 21 июля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570852713>

²⁸ «Как при исчислении налогов учитывать субсидии, полученные из различных бюджетов» // Федеральная налоговая служба. Официальный сайт. URL: <https://www.nalog.gov.ru/rn50/news/smi/9792697/>

²⁹ «Безвозмездно, то есть даром. Кому и за что достаются бюджетные дотации» // Совкомблог. URL: <https://sovcombank.ru/blog/glossarii/bezvozmездno-to-est-darom-komu-i-za-chto-dostayutsya-byudzhethnie-dotatsii>

выпасе. Причин тому несколько. Во-первых, оленеводы уже очень привязаны к дому, школе, магазину и всей современной инфраструктуре поселка. Во-вторых, рядом с домом – на материке, как здесь говорят, олень под прищотром. Он не уйдет, его не задерет медведь, не убьют браконьеры, которых по-прежнему немало. И, наконец, сами олени уже отвыкли от круглогодичной кочевой жизни. Чтобы они выжили зимой, их нужно кормить, заботиться о малышах»³⁰.

То есть образ жизни оленеводов представляет собой скорее «гибрид» оседлого и кочевого, несмотря на то, что с точки зрения международного и политического измерения саамы – народ трансграничный, проживает на территории четырех государств современной Фенноскандии, но в настоящее время не имеет технической возможности осуществлять «отгонное животноводство» (т.е. содержание скота на естественных пастбищах, отдаленных от населенных пунктов) и пересекать государственные границы со своими стадами. Кроме того, данный пример показывает, что коренное население сталкивается с необходимостью балансировать между традиционными нормами и современным миром. Наличие этих противоречивых тенденций заставляет их искать новые пути конструирования и поддержания своей самобытности (см. об этом: Тулаева, Гладун, Захарова, 2022). Поэтому субсидирование саамов именно как оседлого коренного населения является ключевым способом обеспечения их традиционного уклада жизни.

Помимо этого, правительство региона субсидирует поддержку саамских мастеров декоративно-прикладного искусства. 11 апреля 2022 г. был утвержден Порядок предоставления грантов³¹ для мастеров декоративно-прикладного искусства. Размер гранта составляет не более 200 тыс. рублей в год. Целью предоставления гранта заявлена поддержка традиционных ремесел ради наполнения регионального рынка сувенирной продукцией. Как и субсидии для саамских общин, гранты являются целевыми, направленными на приобретение оборудования, его текущий ремонт, оплату аренды помещений, транспортных расходов до места выставки, ярмарки и фестиваля, продвижение продукции на рынок.

Республика Карелия в апреле 2020 г. утвердила методику распределения межбюджетных трансфертов на реализацию мероприятий по этнокультурному развитию коренных народов республики³². В республике

³⁰ «Народ вольный, только ростом недовольный». Принять прогресс и уважать традиции: как живут саамы российской Лапландии // Лента.ру. URL: <https://lenta.ru/articles/2022/08/06/saami/>

³¹ Постановление правительства Мурманской области от 11 апреля 2022 г. N 294-ПП «Об утверждении Порядка предоставления грантов в форме субсидий из областного бюджета на поддержку мастеров декоративно-прикладного искусства из числа коренных малочисленных народов Севера Мурманской области – саамов» (с изменениями на 21 июля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406016106>

³² Постановление правительства Республики Карелия от 22 апреля 2020 г. N 162-П «Об утверждении методики распределения иных межбюджетных трансфертов из бюджета Республики Карелия местным бюджетам на реализацию мероприятий по этнокультурному развитию коренных народов Республики Карелия и правил их предоставления» (с изменениями на 11 февраля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/465424049>

имеется коренной малочисленный народ – вепсы, который не проживает в районах, относящихся к Арктической зоне Российской Федерации и не относится к числу коренных малочисленных народов Севера. Вместе с тем образ жизни вепсов схож с образом жизни большинства оседлых коренных народов Севера, а в качестве целей межбюджетных трансфертов заявлены: этнокультурное развитие коренного малочисленного населения, сохранение и развитие языка и культуры, сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, развитие местного традиционного народного художественного творчества, благоустройство территорий с учетом этнокультурных особенностей вепсов.

Последний пункт в списке представляет особый интерес, так как, очевидно, речь идет об «этническом дизайне» и этноархитектуре городских и сельских пространств в рамках сложившегося этнокультурного ландшафта. Собственно, здесь может быть и промышленный дизайн внутреннего и внешнего убранства зданий и сооружений, и создание этнодеревень, и рекреационные комплексы для отдыхающих и туристов с учетом исторических традиций и обычаев вепского сообщества.

Администрация Ненецкого автономного округа также поощряет предоставление грантов из окружного бюджета на обеспечение деятельности семейным (родовым) общинам ненцев. Ненцы – коренной малочисленный народ, являющийся традиционно кочевым, однако есть и оседлые жители, они также создают общины как эффективное средство коммуникации с органами муниципалитета, государственной власти региона и энергетическими компаниями.

В августе 2020 г. в Положение о предоставлении грантов общинам ненцев было внесено изменение, согласно которому установлен запрет на получение грантов организациями КМНС, являющихся иностранными юридическими лицами, а также российскими юридическими лицами с долей иностранного капитала более 50%³³. Причина этих изменений понятна и связана с укреплением политического и экономического суверенитета России, так как иностранные некоммерческие организации (далее – НКО) в ряде случаев выступали в качестве иностранных агентов, лоббируя интересы иностранных государств посредством общественно-политической деятельности («Как российское законодательство...»). Аналогичный порядок предоставления грантов НКО принят и на Чукотке³⁴.

³³ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 07 августа 2020 г. N 213-п «О внесении изменений в Положение о порядке предоставления грантов из окружного бюджета на обеспечение деятельности семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе». URL: <https://docs.cntd.ru/document/570878438>

³⁴ Постановление правительства Чукотского автономного округа от 12 ноября 2021 г. N 467 «Об утверждении Порядка предоставления грантов некоммерческим организациям на реализацию проектов в области традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/577980018>

За два года до этого администрацией Ненецкого автономного округа был утвержден Порядок субсидирования ненецких общин на сохранение поголовья северных оленей³⁵. Бенефициарами являются семейные (родовые) общины коренного населения, не являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями, т.е. не оформленные в качестве организации или индивидуального предпринимателя, не занимающиеся производством, переработкой и реализацией сельхозпродукции в объеме, составляющем не менее 70% от дохода за календарный год³⁶. Цель – возмещение части затрат на сохранение поголовья северных оленей в рамках реализации госпрограммы НАО «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Ненецком автономном округе»³⁷. Субсидия предоставляется по ставке 164,8 руб. в год за одну голову поголовья северных оленей по состоянию на 1 января текущего финансового года.

В мае 2022 г. в Ненецком автономном округе администрацией было принято постановление, законодательно определившее порядок субсидирования семейных (родовых) общин ненцев в целях возмещения затрат на создание производственных баз на пути кочевий³⁸. Бенефициарами также являются семейные (родовые) общины коренного населения, не являющиеся сельскохозяйственными товаропроизводителями. Цель – возмещение затрат на создание производственных баз на пути кочевий на территории НАО.

Данная мера направлена на повышение качества жизни кочевого населения округа путем формирования и поддержания расширенного воспроизводства домашних северных оленей, развития системы заготовки, переработки и реализации продукции для сохранения исконной среды обитания и традиционного образа жизни ненцев. Производственная база, согласно постановлению, представляет собой комплекс модульных зданий, строений, сооружений, предназначенных для учета поголовья оленей, проведения зоотехнических мероприятий, убоя оленей, охлаждения и хранения туш оленей и продукции, размещения автономных источников электропитания, а также включающих помеще-

³⁵ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 30 мая 2018 г. N 122-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидий семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера на сохранение поголовья северных оленей» (с изменениями на 26 июля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/550130888>

³⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «О развитии сельского хозяйства». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902021785>

³⁷ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 22 октября 2014 г. N 405-п «Об утверждении государственной программы Ненецкого автономного округа “Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Ненецком автономном округе”» (с изменениями на 20 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/411715042>

³⁸ Постановление администрации Ненецкого автономного округа от 05 мая 2022 г. N 130-п «Об утверждении Порядка предоставления субсидии семейным (родовым) общинам коренных малочисленных народов Севера, не являющимся сельскохозяйственными товаропроизводителями, в целях возмещения затрат на создание производственных баз на пути кочевий на территории Ненецкого автономного округа» (с изменениями на 2 августа 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406050834>

ние для временного проживания оленеводов и членов их семей. Размер субсидии внушительный – 100% фактически понесенных затрат, но не более 28 млн руб.

Активно используются субсидии с участием отечественных НКО. В частности, опыт Ямало-Ненецкого автономного округа свидетельствует о серьезном финансировании подобных структур, причастных к организации крупных мероприятий регионального и общероссийского характера. Согласно утвержденному порядку предоставления субсидии НКО «Фонд «Сотрудничество Ямала»» для подготовки и проведения Форума молодежи коренных народов Севера ее размер достигает 20 млн руб.³⁹.

Отдельного внимания заслуживают субсидии на сохранение и развитие традиционной охоты. В частности, правительством Чукотки в июле 2021 г. был утвержден порядок предоставления субсидии на данную цель⁴⁰. Как отмечено в этом документе, субсидия имеет заявительный характер и предоставляется на безвозмездной и безвозвратной основе в целях возмещения затрат на ведение охотничьего хозяйства, в том числе на оплату сборов за пользование объектами животного мира⁴¹ (охотничьими ресурсами), оплату аренды лесных и земельных участков для осуществления видов деятельности в сфере охотничьего хозяйства, оплату проведения внутривидового охотустройства.

Социальная и материально-техническая поддержка

Оленеводство является ключевой отраслью народного хозяйства в тундровой, лесотундровой и таежной зоне. Культура большинства северных коренных народов также связана с оленеводством, несмотря на наличие других традиционных видов деятельности, таких как рыболовство или собирательство.

Субсидии на техническую поддержку оленеводства распространены во многих северных субъектах России. В частности, июльским приказом 2021 г. Министерства национальной политики Республики Коми был определен правовой статус конкурса на предоставление оленеводческим хозяйствам субсидий на возмещение части затрат на приобретение объектов, машин и оборудования в целях поддержки экономического и со-

³⁹ Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 декабря 2021 г. N 1157-П «Об утверждении Порядка предоставления субсидии некоммерческой организации «Фонд «Сотрудничество Ямала» в целях подготовки и проведения Форума молодежи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации «Российский Север»». URL: <https://docs.cntd.ru/document/578018105>

⁴⁰ Постановление правительства Чукотского автономного округа от 16 июля 2021 г. N 304 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии для сохранения и развития традиционных видов охоты, а также сохранения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (с изменениями на 15 февраля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/574813521>

⁴¹ Объект животного мира – организм животного происхождения (дикое животное). См.: Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ «О животном мире» (с изменениями на 11 июня 2021 г.) (редакция, действующая с 1 августа 2021 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/9011346>

циального развития коренных малочисленных народов Севера⁴². Одновременно был определен порядок отбора оленеводческих хозяйств для получения субсидии⁴³. Получение субсидии гарантирует неотчуждение объектов, машин и оборудования в течение 10 лет (в отношении объектов) и в течение четырех лет (в отношении машин и оборудования) со дня ее предоставления.

По информации на середину мая 2022 г. Республика Коми выделила порядка 100 млн руб. на поддержку оленеводства, молочного животноводства и выращивания овощей. Общий объем финансирования отрасли составит 1 млрд 400 млн руб. Как отмечают в правительстве республики, благодаря государственному инвестированию в столь важную отрасль народного хозяйства гарантированная закупочная цена на мясо северного оленя вырастет на 140 руб. и составит не менее 320 руб. за кг. Именно оленеводы попросили увеличить порог закупочной цены на строганину из оленины («Республика Коми выделила...»). Причина, как ни странно, в определенной конкуренции с другими северными регионами (НАО и ЯНАО), в которых закупочные цены выросли, создав напряженность на внутреннем рынке Коми. Как отмечается экспертами, действующий в республике «Закон об оленеводстве» давно не обновлялся, он требует серьезной доработки, над чем в настоящее время, как видно из принятых нормативных правовых актов, ведется работа.

В целях формального закрепления права на получение социальной помощи коренным народам Ямала выдаются специальные документы, подтверждающие их традиционный образ жизни. Документ выдается как результат предоставления государственной услуги (сроком исполнения до 15 дней)⁴⁴. Еще одной государственной услугой является «пакет» из трех

⁴² Приказ Министерства национальной политики Республики Коми от 26 июля 2021 г. N 125-од «О конкурсе на предоставление оленеводческим хозяйствам субсидий на возмещение части затрат на приобретение объектов, машин и оборудования в целях поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574862586>

⁴³ Приказ Министерства национальной политики Республики Коми от 26 июля 2021 г. N 126-од «Об объявлении конкурса по отбору оленеводческих хозяйств для предоставления субсидий на возмещение части затрат на приобретение объектов, машин и оборудования в целях поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574862646>

⁴⁴ Приказ Департамента по делам коренных малочисленных народов Севера ЯНАО от 21 января 2019 г. N 2-ОД «Об утверждении Административного регламента департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа по предоставлению государственной услуги “Предоставление лицам из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, иным лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам Севера, постоянно проживающим на территории Ямало-Ненецкого автономного округа и ведущим традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера, осуществляющим традиционную хозяйственную деятельность и занимающимся традиционными промыслами в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, документа, подтверждающего ведение ими традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, в целях получения ими мер социальной поддержки в Ямало-Ненецком автономном округе”» (с изменениями на 24 июня 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/550323073>

возмещений и выплат, связанных с: получением первого высшего образования (по заочной форме обучения) лицам из числа коренного населения; выплатой дополнительных социальных стипендий студентам из числа малоимущих семей представителей коренных народов, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования; возмещением расходов на оплату проживания в общежитиях (расходов по найму жилого помещения) студентам из числа малоимущих семей коренных малочисленных народов, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования⁴⁵.

Реальная практикоориентированность по вопросу оказания социальной поддержки находит такие формы воплощения, как помощь молодой оленеводческой семье, оказываемая в виде предоставления комплекта чума и нарт. Подобную помощь вновь предлагает правительство Ямала⁴⁶. Бенефициаром выступает молодая семья кочевников. Комплект чума и нарт не подлежит налогообложению на основании п. 79 ст. 217 Налогового кодекса Российской Федерации. Для получения указанной помощи необходимо соблюсти три условия: рождение (усыновление) третьего ребенка или последующих детей с 01 января 2021 г.; регистрация рождения (усыновления); ранее молодая семья не получала комплект чума и нарт.

Образование и наука также являются приоритетными направлениями устойчивого развития коренных народов в регионах. В ЯНАО с декабря 2020 г. существуют гранты губернатора на поддержку аспирантов и претендентов на ученую степень из числа коренных малочисленных народов⁴⁷.

⁴⁵ Приказ Департамента по делам коренных малочисленных народов Севера ЯНАО от 26 февраля 2019 г. N 27-ОД «Об утверждении Административного регламента департамента по делам коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа по предоставлению государственной услуги “Оказание социальной поддержки лицам из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, в том числе: возмещение расходов на получение первого высшего образования (по заочной форме обучения) лицам из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе; выплата дополнительных социальных стипендий студентам из числа малоимущих семей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования; возмещение расходов на оплату проживания в общежитиях (возмещение расходов по найму жилого помещения) студентам из числа малоимущих семей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, обучающимся по имеющим государственную аккредитацию образовательным программам в образовательных организациях высшего образования” (с изменениями на 16 марта 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/553121929>

⁴⁶ Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 22 августа 2022 г. N 338-П «Об утверждении Порядка предоставления молодой семье, ведущей кочевой образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, комплекта чума и нарт» (с изменениями на 22 августа 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/574708382>

⁴⁷ Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 декабря 2020 г. N 1404-П «Об утверждении Порядка предоставления грантов губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа аспирантам и претендентам на ученую степень из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» (с изменениями на 17 июня 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/571025660>

Это действительно имеет значение, как минимум для воспитания национальной интеллигенции среди коренных малочисленных народов Севера, которые бы смогли вносить существенный вклад в поддержку государственной этнонациональной политики. В настоящее время большое количество лиц из числа коренных народов мира занимают должности в академической среде, а также в профильных отделах международных организаций.

Чрезвычайно важно, чтобы на международном уровне присутствовала национальная интеллигенция из числа КМНС России, имеющая серьезный общественно-политический и академический вес внутри страны. Задачи грантовой политики состоят в повышении уровня образования и содействии в подготовке научных и научно-педагогических кадров из числа коренных малочисленных народов Севера посредством оказания помощи молодым ученым.

В Красноярском крае Агентством по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края разработан административный регламент предоставления государственной услуги по получению товарно-материальных ценностей для обеспечения ведения традиционной хозяйственной деятельности КМНС (в отдельных районах края). Бенефициарами выступают сезонные охотники и рыбаки из числа коренного населения края⁴⁸.

Аналогичный административный регламент получения государственной услуги разработан в целях поддержки семей (в отдельных районах края) в связи с рождением детей⁴⁹.

Дополнительно краевым правительством определен перечень социально значимых мероприятий КМНС, проживающих в Эвенкийском муниципальном районе, а также мероприятий различного уровня: от межмуници-

⁴⁸ Приказ Агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края от 02 июля 2020 г. N 49-о «Об утверждении Административного регламента предоставления агентством по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края государственной услуги по предоставлению охотникам (рыбакам) сезонным из числа коренных малочисленных народов, проживающим в Енисейском, Северо-Енисейском районах и Тухтетском муниципальном округе Красноярского края, товарно-материальных ценностей для обеспечения ведения традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» (с изменениями на 19 апреля 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570851118>

⁴⁹ Приказ Агентства по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края от 02 июля 2020 г. N 50-о «Об утверждении Административного регламента предоставления агентством по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края государственной услуги по предоставлению мер государственной поддержки лицам из числа коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающим в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, и лицам, не относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, но постоянно проживающим в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущим такие же, как и коренные малочисленные народы Российской Федерации, традиционное природопользование и традиционный образ жизни, проживающим на территории Северо-Енисейского, Енисейского районов и Тухтетского муниципального округа Красноярского края, в связи с рождением детей» (с изменениями на 30 марта 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/570851209>

пального до всероссийского. К числу мероприятий относятся: День образования Эвенкии, Международный день коренных народов мира и др. Особое внимание уделяется этноспорту^{50, 51}.

Республика Саха (Якутия) является передовым субъектом в области этнологической экспертизы. Там было проведено восемь этнологических экспертиз, и в 2010 г. принят региональный закон, регулирующий процедуру этнологической экспертизы, а также осуществлено более двухсот промышленных проектов, по которым было дано положительное заключение.

Приказом МинАрктики республики утвержден административный регламент предоставления государственной услуги по этнологической экспертизе⁵². Безусловно, проведение экспертизы в одном из крупнейших регионов Севера даст мощный импульс для прикладных исследований и, возможно, для федерального законодателя (Новикова, 2017).

Поддержка родных языков коренных народов

Языки коренных народов – национальное достояние и один из важнейших элементов самосознания и культуры. В большинстве арктических

⁵⁰ Это такие соревнования, как: бег с палкой; метание топора на дальность; метание тынзына (аркана) на хорей (шест) (данное соревнование – фактически экзамен на аттестат зрелости для оленевода), а также прыжки через нарты, тройные прыжки с отталкиванием двумя ногами и др. (см.: сайт Таймырского Долгано-Ненецкого муниципального района). URL: https://taimyr24.ru/chemp_2017/o-severnom-mnogobore/

⁵¹ Постановление правительства Красноярского края от 22 июня 2021 г. N 427-п «Об утверждении перечня социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера, которые проводятся на территории Эвенкийского муниципального района Красноярского края, а также перечня социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера межмуниципального, краевого, межрегионального и всероссийского уровня, в которых обеспечивается участие проживающих на территории Эвенкийского муниципального района Красноярского края представителей коренных малочисленных народов Севера и иных лиц, нормативов финансирования на приобретение подарков, вручаемых в рамках проведения социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера, нормативов финансирования на приобретение ценных и поощрительных призов, которыми награждаются победители и участники конкурсов в рамках проведения социально значимых мероприятий коренных малочисленных народов Севера, перечня мероприятий в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера, проведение которых осуществляется за счет средств краевого бюджета, порядка их проведения, перечня мероприятий в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера межмуниципального, краевого, межрегионального и всероссийского уровня, в которых обеспечивается участие лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, имеющих место жительства на территории Эвенкийского муниципального района Красноярского края, порядка обеспечения участия этих лиц в мероприятиях коренных малочисленных народов в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера межмуниципального, краевого, межрегионального и всероссийского уровня, нормативов финансирования на приобретение подарков, ценных и поощрительных призов, вручаемых при проведении мероприятий в области культуры, национальных видов спорта коренных малочисленных народов Севера, порядка и условий их вручения». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574787305>

⁵² Приказ МинАрктики РС(Я) от 24 марта 2021 г. N 58-ОД «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/574724307>

субъектов России давно приняты региональные законы об охране языков и о языковой политике. Во исполнение положений региональных законов органами исполнительной власти субъектов утверждаются соответствующие планы мероприятий по проведению международных дат и десятилетий аборигенных языков.

Например, постановлением правительства Мурманской области от 1 июля 2022 г. № 522-ПП был утвержден План мероприятий по проведению в 2022–2032 гг. Международного десятилетия языков коренных народов⁵³. Мероприятие проходит под эгидой Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций⁵⁴. Цель и задачи мероприятия укладываются в заявленные в резолюции проблемы, которые необходимо решать в ближайшее десятилетие, а именно: ревитализация исчезающих языков, их популяризация, создание национального механизма языкового возрождения.

В свое время ЮНЕСКО разработала уникальную интерактивную карту исчезающих языков, многие из которых были окончательно утрачены в последние десятилетия (UNESCO project...). Вопрос актуализации повестки по поддержанию родных языков имеет критическое значение для целых групп аборигенного населения, численность которого может едва превышать сотню человек.

По информации на 5 октября 2022 г. в России скончался последний носитель алеутского языка – Геннадий Яковлев. Отмечается, что еще 12 лет назад в России насчитывалось 45 носителей этого языка, а в США – 150 («Умер последний носитель...»). Как видно, по отдельным языкам ситуация критическая, что требует особенного внимания федеральных и региональных властей.

План мер, намеченных в Мурманской области, содержит 91 пункт, в том числе: проведение международных форумов; осуществление мониторингов; разработка нормативной документации по языкам; поддержка программной и проектной деятельности языковых НКО; участие в научных мероприятиях; книгоиздание; информационное обеспечение и пр.

Упомянутый ранее приказ Департамента внутренней политики НАО № 1⁵⁵ помимо мероприятий, связанных с социальной поддержкой кочевых ненцев (например, заготовка дров), содержит обширный перечень мер, направленных на поддержку культуры, языка, искусств. Это и тематические международные мероприятия и съезды по продвижению и защите родных языков, и мастер-классы по традиционным промыслам, и организация театральных постановок, и издание литературы, и оформление годовых

⁵³ Постановление правительства Мурманской области от 1 июля 2022 г. № 522-ПП «Об утверждении плана основных мероприятий по проведению в 2022–2032 годах в Мурманской области Международного десятилетия языков коренных народов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406147826>

⁵⁴ Резолюция ГА ООН. A/RES/74/135 (2019). URL: https://www.un.org/ru/ga/third/74/third_res.shtml

⁵⁵ Приказ Департамента внутренней политики НАО от 26 марта 2021 г. № 1 «Об утверждении Перечня детализированных мероприятий государственной программы ненецкого автономного округа «Сохранение и развитие коренных малочисленных народов Севера в Ненецком автономном округе» на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов». Там же.

подписок на периодические печатные издания для оленеводов, а также организация деятельности термино-орфографической комиссии. Особое внимание правительства НАО к ненецкому языку связано, в том числе, с наличием существенной диспропорции в признании языка родным среди ненцев, проживающих в различных субъектах. На 2010 г. в НАО лишь 35,9% опрошенных ненцев считали ненецкий язык родным, тогда как на Ямале родным ненецкий язык сочли 87,6% проживающих там ненцев (Лукин, 2013).

В июле 2022 г. правительство Республики Коми по аналогии с правительством Мурманска утвердило План мероприятий по проведению в ближайшие 10 лет Международного десятилетия языков коренных народов⁵⁶. Заявленные мероприятия по форме и содержанию похожи на аналогичные мероприятия мурманчан, всего их 50 и они содержат такие пункты, как: проведение языкового мониторинга; поддержка социально-ориентированных языковых НКО; реализация проектов билингвального образования; организация курсов этнокультурной направленности для начальной школы; развитие лингвистических сайтов языка коми; информационное сопровождение мероприятий (кино, интервью и т.д.).

Роль обычаев в брачно-семейных отношениях подтверждается Семейным Кодексом Российской Федерации (СК РФ), который устанавливает, что «отчество ребенка присваивается по имени отца, если иное не предусмотрено законами субъектов Российской Федерации или не основано на национальном обычае» (ч. 2, ст. 58), а также то, что закон субъекта может определять порядок и форму присвоения фамилии ребенку (ч. 3, ст. 58)⁵⁷.

Законом Республики Саха (Якутия) от 28 апреля 2022 г. вопрос присвоения фамилии и отчества ребенку на территории республики определяется в соответствии с национальными традициями КМНС при государственной регистрации рождения⁵⁸.

Порядок учета коренных народов

Вопрос учета коренных народов был предметом широкой общественной и политической дискуссии. Вместе с тем отдельные регионы, в том числе ЯНАО, уже в 2020 г. определили порядок учета коренных и некоренных, ведущих традиционный образ жизни народов через Единую информационную систему по моделированию и прогнозированию социально-экономиче-

⁵⁶ Распоряжение правительства Республики Коми от 6 июля 2022 г. N 278-р «Об утверждении состава Организационного комитета и Плана основных мероприятий по проведению в 2022–2032 годах в Республике Коми Международного десятилетия языков коренных народов». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406132303>

⁵⁷ Семейный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 4 августа 2022 г.) (редакция, действующая с 1 сентября 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/9015517>

⁵⁸ Закон Республики Саха (Якутия) от 28 апреля 2022 г. 2491-3 N 893-VI «О присвоении фамилии и отчества ребенку в соответствии с национальными традициями коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) при государственной регистрации рождения». URL: <https://docs.cntd.ru/document/406041131>

ского развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа⁵⁹.

В рамках установленного порядка ямальскими законодателями установлена «форма акта, подтверждающего факт ведения (неведения) традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе». Факт ведения (неведения) традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера устанавливается решением комиссии, созданной уполномоченным органом (комиссией), на основании заявления гражданина и данного акта. Акт составляется по факту обследования условий жизни заявителя, с описанием мест ведения традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера: для оленеводов, пенсионеров, безработных граждан из числа коренных малочисленных народов Севера – описание мест стоянок; для рыбаков, пенсионеров, безработных граждан из числа коренных малочисленных народов Севера – описание участков рыболовства (песков); для охотников, пенсионеров, безработных граждан из числа коренных малочисленных народов Севера – описание мест охотопромысла.

Единовременные выплаты

Разлив дизельного топлива в Норильске 29 мая 2020 г. привел к экологической катастрофе, чрезвычайной ситуации федерального масштаба. Ямал в 2021 г. стал местом крупной техногенной аварии на территории завода по подготовке конденсата к транспорту под Новым Уренгоем («Авария, взорвавшая газовый рынок...»). Аварии на нефтегазовых месторождениях, так или иначе, влияют на жизнь и здоровье местных сообществ. В связи с этим выплаты коренным сообществам могут служить целям защиты их культурных прав, как произошло, в частности, на Таймыре. После аварии Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации выступила инициатором проведения крупномасштабного исследования для разработки законопроекта об этнологической экспертизе, а проведение комплексных научных исследований стало возможным при финансовой поддержке «Норникеля». В ходе исследования особое внимание было уделено тематике «Экология традиционной культуры» в связи с разливом нефтепродуктов (см.: Головнев, Комова, 2022).

Помимо работ на предупреждение подобных инцидентов, в рамках международно признанного «предупредительного подхода» (*precautionary*

⁵⁹ Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 20 января 2020 г. N 32-П «Об утверждении Порядка осуществления учета сведений о лицах из числа коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, иных лицах, не относящихся к коренным малочисленным народам Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, постоянно проживающих на территории Ямало-Ненецкого автономного округа, ведущих традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе» (с изменениями на 24 июня 2022 г.). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561683702>

approach) (Dmitrieva, Romasheva, 2020) региональными правительствами разрабатываются подходы по утверждению единовременных выплат при ЧС. В частности, постановлением правительства Ямала утвержден Порядок и условия назначения и выплаты единовременных денежных выплат гражданам в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера⁶⁰.

Заключение

Региональная система защиты прав коренных народов – это институциональная и правовая модель государственного управления на уровне субъектов Российской Федерации. Цель региональной системы – обеспечение конституционных гарантий прав коренных малочисленных народов, а также их устойчивого развития в рамках конституционных норм и международных договорных обязательств Российской Федерации.

В зависимости от конкретного арктического региона региональная система имеет свои отличительные черты и развитие. В данном исследовании путем анализа действующего регионального законодательства и сложившейся правоприменительной и управленческой практики было выявлено, по меньшей мере, семь основных элементов указанной системы, которые действуют в регионах, а именно: региональная этнонациональная политика; региональные государственные программы развития; гранты, субсидии, межбюджетные трансферты; социальная и материально-техническая поддержка; поддержка родных языков; порядок учета коренных народов; единовременные выплаты.

Цели региональных систем защиты прав коренных малочисленных народов Арктической зоны Российской Федерации совпадают с целями устойчивого развития, определенными ООН, в том числе по таким важным направлениям, как борьба с бедностью, развитие инфраструктуры, ответственное потребление и производство.

Благодарность:

Настоящая работа выполнена при поддержке Министерства науки и высшего образования Российской Федерации в рамках государственного задания № FSRU-2023-004.

Acknowledgements:

This research work was supported by the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation (the State task project No. FSRU-2023-004).

⁶⁰ Постановление правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 7 июля 2022 г. N 676-П «Об утверждении Порядка и условий назначения и выплаты единовременных денежных выплат гражданам в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (не вступило в силу). URL: <https://docs.cntd.ru/document/406134313>

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Адаев В.Н. Традиционная экологическая культура хантов и ненцев. Тюмень: «Вектор Бук», 2007.
2. Гладун Е.Ф., Нистен-Хаарала С., Тулаева С.А., Захарова О.В. Экономика коренных народов в арктических регионах: традиции и трансформации (на примере России, Финляндии, США) // Экономическая социология. 2022. Т. 23, № 3. С. 11–41.
3. Головкина О.В. Мультикультурализм и проблема национальной идентичности в Канаде // США – Канада. Экономика, политика, культура. 2009. № 6. С. 117–127.
4. Головнев А.В., Комова Е.А. Этноэкспертиза: таймырский дискурс // Сибирские исторические исследования. 2022. № 4. С. 158–175. DOI: 10.17223/2312461X/38/9
5. Гунаев Е.А. К проблеме определения статуса «Коренных народов»: прецедент Республики Саха (Якутия) // Вестник Института комплексных исследований аридных территорий. 2016. Т. 33, № 2. С. 81–87.
6. Кряжков В.А. Федеральное законодательство о коренных малочисленных народах Севера, Сибири и Дальнего Востока России: новеллы последних лет // Государство и право. 2023. № 4. С. 72–83.
7. Кукушкина А.В., Шишкин В.Н. Арктика: охрана окружающей среды при добыче углеводородов (международно-правовые аспекты). М.: Африка, 2010.
8. Лукин Ю.Ф. Являются ли ненцы вымирающим этносом? // Арктика и Север. 2013. № 12. С. 1–19.
9. Новикова Н.И. Этнологическая экспертиза в Российской Федерации: правовые основания и перспективы для коренных народов // Арктика XXI век. Гуманитарные науки. 2017. Т. 13, № 3. С. 4–20.
10. Олень всегда прав. Исследования по юридической антропологии. Отв. редактор Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003.
11. Тулаева С.А., Гладун Е.Ф., Захарова О.В. Молодежь коренных малочисленных народов Севера: стратегии конструирования идентичности // Журнал социологии и социальной антропологии. 2022. Т. 25, № 1. С. 168–189. DOI: 10.31119/jssa.2022.25.1.6
12. Саликов М.С., Гончаров М.В., Кузнецова С.С. и др. Этничность. Культура. Государственность. Проблемы этнического федерализма в XXI веке: монография (под ред. М.С. Саликова). Екатеринбург: Изд-во УМЦ УПИ, 2014.
13. Этноэкологические аспекты духовной культуры. Ред.: В.И. Козлов, А.Н. Ямсков, Н.И. Григулевич. М.: ИЭА РАН, 2005.

14. Belolyubskaya G. The Far-Eastern Hectare Law and land in the Sakha Republic (Russia) // *Polar Science*. 2021. Vol. 29. Article No. 100683. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100683
15. Berkes F. *Sacred ecology. Traditional ecological knowledge and resource management*. Taylor and Francis, Philadelphia and London, UK. 1999.
16. Cueva K., Lavoie J.G., Gladun E., Larsen C.V.L. Diving below the surface: A framework for arctic health research to support thriving communities // *Scandinavian Journal of Public Health*. 2021. Article No. 14034948211007694. DOI: 10.1177/14034948211007694
17. Dmitrieva D., Romasheva N. Sustainable Development of Oil and Gas Potential of the Arctic and Its Shelf Zone: The Role of Innovations // *Journal of Marine Science and Engineering*. 2020. Vol. 8. Article No. 1003. DOI: 10.3390/jmse8121003
18. Filippova V. Adaptation of the indigenous peoples to climate change effects in Yakutia: Gender aspects // *Polar Science*. 2020. Vol. 26. Article No. 100596. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100596
19. Gadgil M., Berkes F., and Folke C. Indigenous knowledge for biodiversity conservation // *Ambio*. 1993. Vol. 22, no. 2/3. P. 151–156.
20. Gladun E., Chebotarev G. Participation of the Northern Indigenous Peoples in the Management of the Russian Arctic Territories and Its Legal Protection // *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*. 2015. Vol. 8, no. 1. P. 111–133. DOI: 10.1515/nispa-2015-0006
21. Gladun E., Ivanova K. Preservation of Territories and Traditional Activities of the Northern Indigenous Peoples in the Period of the Arctic Industrial Development. In: Latola K., Savela H. (eds) *The Interconnected Arctic – UArctic Congress 2016*. Springer Polar Sciences, Springer, Cham, 2017. P. 135–147. DOI: 10.1007/978-3-319-57532-2_14
22. Gladun E., Nysten-Haarala S., Tulaeva S. Indigenous economies in the Arctic: To thrive or to survive? // *Elementa*. 2021. Vol. 9, no. 1. Article No. 88. DOI: 10.1525/elementa.2019.00088
23. Gladun E., Zakharova O.V. Traditional Environmental Values as the Frameworks for Environmental Legislation in Russia // *Ethics, Policy & Environment*. 2020. Vol. 23, iss. 1. P. 37–52. DOI: 10.1080/21550085.2020.1746004
24. Hossain K. Securitizing the Arctic indigenous peoples: A community security perspective with special reference to the Sámi of the European high north // *Polar Science*. 2016. Vol. 10, iss. 3. P. 415–424. DOI: 10.1016/j.polar.2016.04.010
25. Houde M., Krümmel E.M., Mustonen T., Brammer J., Brown T.M., Chételat J., Dahl P.E., Dietz R., Evans M., Gamberg M., Gauthier M.-J., Gérin-Lajoie J., Hauptmann A.L., Heath J.P., Henri D.A., Kirk J., Laird B., Lemire M., Lennert A.E., Letcher R.J., Whiting A. Contributions and perspectives of Indigenous Peoples to the study of mercury in the Arctic // *Science of The Total Environment*. 2022. Vol. 841. Article No. 156566. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2022.156566

26. Kudryashova E.V., Zadorin M.Y., Gladun E. Socio-cultural characteristics of the Russian Indigenous communities in the Barents region: Political and legal perspectives // *Elementa*. 2021. Vol. 8, no. 1. Article No. 48. DOI: 10.1525/elementa.445
27. Larsen S.V., Bors E.K., Johannsdottir L., Gladun E., Gritsenko D., Nysten-Haarala S., Tulaeva S., Sformo T. A Conceptual Framework of Arctic Economies for Policy Making, Research, and Practice // *Global Policy*. 2019. Vol. 10, iss. 4. P. 686–696. DOI: 10.1111/1758-5899.12720
28. Lavoie J., Stoor J.P., Cueva K., Larsen C.V.L., Gladun E. Indigenous Engagement in Health Research in Circumpolar Countries: An Analysis of Existing Ethical Guidelines // *International Indigenous Policy Journal*. 2022. Vol. 13, no. 1. DOI: 10.18584/iipj.2022.13.1.10928
29. Lavoie J.G., Stoor J.P., Rink E., Gladun E., Healey Akearok G., Kanayurak N. Cultural competence and safety in Circumpolar countries: an analysis of discourses in healthcare // *International Journal of Circumpolar Health*. 2022. Vol. 81, no. 1. Article No. 2055728. DOI: 10.1080/22423982.2022.2055728
30. Ljovkina A., Dusseault D., Zaharova J., Klochkov Y. Managing Innovation Resources in Accordance with Sustainable Development Ethics: Typological Analysis // *Resources*. 2019. Vol. 8, no. 2. Article No. 82. DOI: 10.3390/resources8020082
31. Merkin A., Nikolaev A., Nikoforov I., Komarov A., Glover M. Trends in tobacco smoking and smoking cessation in Russia with a focus on Indigenous populations: A narrative review // *Global Epidemiology*. 2021. Vol. 3. Article No. 100043. DOI: 10.1016/j.gloepi.2020.100043
32. Milshina Y., Pavlova D. Chapter 15 – Future prospects for the management of water resources in Russia using indigenous technical knowledge. In: *Water Conservation and Wastewater Treatment in BRICS Nations. Technologies, Challenges, Strategies and Policies*. 2020. P. 297– 319. DOI: 10.1016/B978-0-12-818339-7.00015-1
33. Novoselov A., Potravny I., Novoselova I., Gassiy V. Compensation fund as a tool for sustainable development of the Arctic indigenous communities // *Polar Science*. 2021. Vol. 28. Article No. 100609. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100609
34. Sulyandziga L. Indigenous peoples and extractive industry encounters: Benefit-sharing agreements in Russian Arctic // *Polar Science*. 2019. Vol. 21. P. 68–74. DOI: 10.1016/j.polar.2018.12.002
35. Tysiachniouk M.S., Mc Dermott C.L., Kulyasova A.A., Teitelbaum S., Elbakidze M. The politics of scale in global governance: Do more stringent international forest certification standards protect local rights in Russia? // *Forest Policy and Economics*. 2021. Vol. 125. Article No. 102407. DOI: 10.1016/j.forpol.2021.102407
36. Vinogradova V., Titkova T., Zolotokrylin A. How climate change is affecting the transitional natural zones of the Northern and Arctic regions of Russia // *Polar Science*. 2021. Vol. 29. Article No. 100652. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100652

37. Vecchio E.A., Dickson M., Zhang Y. Indigenous mental health and climate change: A systematic literature review // *The Journal of Climate Change and Health*. 2022. Vol. 6. Article No. 100121. DOI: 10.1016/j.joclim.2022.100121
38. Vylka Ravna Z. “Skills come with experience” a pedagogical study of different forms of communication in Nenets nomadic communities in Northern Russia // *Learning and Instruction*. 2021. Vol. 71. Article No. 101373. DOI: 10.1016/j.learninstruc.2020.101373
39. York A.M., Zdor E., BurnSilver S., Degai T., Monakhova M., Isakova S., Petrov A.N., Kempf M. Institutional navigation of oceans governance: Lessons from Russia and the United States Indigenous multi-level whaling governance in the Arctic // *Earth System Governance*. 2022. Vol. 14. Article No. 100154. DOI: 10.1016/j.esg.2022.100154

REFERENCES

1. Adaev, V. N. (2007) *Traditional ecological culture of Khanty and Nenets*. Tyumen: Vector Book. (In Russian).
2. Gladun, E. F., Nisten-Khaarala, S., Tulaeva, S. A. and Zakharova, O. V. (2022) ‘Indigenous economy in the Arctic regions: traditions, market, state (the example of the transformation of the economic activity of the Indigenous peoples in Russia, Finland, and the USA)’, *Journal of Economic Sociology*, 23(3), pp. 11–41. (In Russian).
3. Golovkina, O. V. (2009) ‘Multiculturalism and the problem of national identity in Canada’, *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*, 6, pp. 117–127. (In Russian).
4. Golovnev, A. V., Komova, E. A. (2022) ‘Ethnoexpertise: Taymyr discourse’, *Sibirskie istoricheskie issledovaniya*, 4, pp. 158–175. (In Russian). DOI: 10.17223/2312461X/38/9
5. Gunaev, E. A. (2016) ‘On the problem of determining the status of “indigenous peoples”: the precedent of the Republic of Sakha (Yakutia)’, *Vestnik Instituta kompleksnykh issledovaniy aridnykh territoriy*, 2(33), pp. 81–87. (In Russian).
6. Kryazhkov, V. A. (2023) ‘Federal legislation on the indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of Russia: novels of recent years’, *State and Law*, 4, pp. 72–83. (In Russian).
7. Kukushkina, A. V. (2010) *Arctic: environmental protection during hydrocarbon production (international legal aspects)*. A.V. Kukushkina, V.N. Shishkin (eds). Moscow: Afrika. (In Russian).

8. Lukin, Yu. F. (2013) 'Are the Nenets an endangered ethnic group?', *Arctic and North*, 12, pp. 1–19. (In Russian).
9. Novikova, N. I. (ed.) (2003) *The deer is always right. Studies in legal anthropology*. Moscow: "Strategy". (In Russian).
10. Tulaeva, S. A., Gladun, E. F. and Zakharova, O. V. (2022) 'Youth of the indigenous small-numbered peoples of the North: Identity construction strategies', *Zhurnal sotsiologii i sotsialnoy antropologii*, 25(1), pp. 168–189. (In Russian). DOI: 10.31119/jssa.2022.25.1.6
11. Salikov, M. S., Goncharov, M. V., Kuznetsova, S. S. et al. (2014) *Ethnicity. Culture. Statehood. Problems of ethnic federalism in the XXI century: Monograph*. Yekaterinburg: Publishing house of UMTs UPI. (In Russian).
12. Kozlov, V. I., Yamskov, A. N. and Grigulevich, N. I. (eds) (2005) *Ethno-ecological aspects of spiritual culture*. Moscow: IEA RAS. (In Russian).
13. Belolyubskaya, G. (2021) 'The Far-Eastern Hectare Law and land in the Sakha Republic (Russia)', *Polar Science*, 29. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100683
14. Berkes, F. (1999) *Sacred ecology. Traditional ecological knowledge and resource management*. UK: Taylor and Francis. Philadelphia and London. 1999.
15. Cueva, K., Rink, E., Lavoie, J. G., Gladun, E. and Larsen, C. V. L. (2021) 'Diving below the surface: A framework for arctic health research to support thriving communities', *Scandinavian Journal of Public Health*. DOI: 10.1177/14034948211007694
16. Dmitrieva, D. and Romasheva, N. (2020) 'Sustainable Development of Oil and Gas Potential of the Arctic and Its Shelf Zone: The Role of Innovations', *Journal of Marine Science and Engineering*, 8, Article No. 1003. DOI: 10.3390/jmse8121003
17. Filippova, V. (2020) 'Adaptation of the indigenous peoples to climate change effects in Yakutia: Gender aspects', *Polar Science*, 26, Article No. 100596. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100596
18. Gadgil, M., Berkes, F. and Folke, C. (1993) 'Indigenous knowledge for biodiversity conservation', *Ambio*, 22(2/3), pp. 151–156.
19. Gladun, E. and Chebotarev, G. (2015) 'Participation of the Northern indigenous peoples in the management of the Russian Arctic territories and its legal protection', *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 8(1), pp. 111–133. DOI: 10.1515/nispa-2015-0006
20. Gladun, E. and Ivanova, K. (2017) 'Preservation of territories and traditional activities of the Northern indigenous peoples in the period of the Arctic industrial development', in: Latola K., Savela H. (eds) *The Interconnected Arctic – UArctic Congress 2016*. Springer Polar Sciences. Springer, Cham, pp. 135–147. DOI: 10.1007/978-3-319-57532-2_14
21. Gladun, E., Nysten-Haarala, S. and Tulaeva, S. (2021) 'Indigenous economies in the Arctic: To thrive or to survive?', *Elementa*, 9(1), Article No. 88. DOI: 10.1525/elementa.2019.00088

22. Gladun, E. and Zakharova, O. V. (2020) 'Traditional environmental values as the frameworks for environmental legislation in Russia', *Ethics, Policy & Environment*, 23(1), pp. 37–52. DOI: 10.1080/21550085.2020.1746004
23. Hossain, K. (2016) 'Securitizing the Arctic indigenous peoples: A community security perspective with special reference to the Sámi of the European high north', *Polar Science*, 10(3), pp. 415–424. DOI: 10.1016/j.polar.2016.04.010
24. Houde, M., Krümmel, E.M., Mustonen, T., Brammer, J., Brown, T. M., Chételat, J., Dahl, P. E., Dietz, R., Evans, M., Gamberg, M., Gauthier, M-J., Gérin-Lajoie, J., Hauptmann, A. L., Heath, J. P., Henri, D. A., Kirk, J., Laird, B., Lemire, M., Lennert, A. E., Letcher, R. J. and Whiting, A. (2022) 'Contributions and perspectives of indigenous peoples to the study of mercury in the Arctic', *Science of The Total Environment*, 841, Article No. 156566. DOI: 10.1016/j.scitotenv.2022.156566
25. Kudryashova, E. V., Zadorin, M. Y. and Gladun, E. (2021) 'Socio-cultural characteristics of the Russian indigenous communities in the Barents region: Political and legal perspectives', *Elementa*, 8(1), Article No. 48. DOI: 10.1525/elementa.445
26. Larsen, S. V., Bors, E. K., Johannsdottir, L., Gladun, E., Gritsenko, D., Nysten-Haara-la, S., Tulaeva, S. and Sformo, T. (2019) 'A conceptual framework of Arctic economies for policy making, research, and practice', *Global Policy*, 10(4), pp. 686–696. DOI: 10.1111/1758-5899.12720
27. Lavoie, J., Stoor, J. P., Cueva, K., Larsen, C. V. L. and Gladun, E. (2022) 'Indigenous engagement in health research in Circumpolar countries: An analysis of existing ethical guidelines', *International Indigenous Policy Journal*, 13(1). DOI: 10.18584/iipj.2022.13.1.10928
28. Lavoie, J. G., Stoor, J.P., Rink, E., Gladun, E., Healey Akearok, G. and Kanayurak, N. (2022) 'Cultural competence and safety in Circumpolar countries: An analysis of discourses in healthcare', *International Journal of Circumpolar Health*, 81(1), Article No. 2055728. DOI: 10.1080/22423982.2022.2055728
29. Ljovkina, A., Dusseault, D., Zaharova, J. and Klochkov, Y. (2019) 'Managing innovation resources in accordance with sustainable development ethics: Typological analysis', *Resources*, 8(2), Article No. 82. DOI: 10.3390/resources8020082
30. Merkin, A., Nikolaev, A., Nikoforov, I., Komarov, A. and Glover, M. (2021) 'Trends in tobacco smoking and smoking cessation in Russia with a focus on Indigenous populations: A narrative review', *Global Epidemiology*, 3, Article No. 100043. DOI: 10.1016/j.gloepi.2020.100043
31. Milshina, Y. and Pavlova, D. (2020) 'Chapter 15 – Future prospects for the management of water resources in Russia using indigenous technical knowledge', in: *Water conservation and wastewater treatment in BRICS nations. Technologies, challenges, strategies and policies*, pp. 297–319. DOI: 10.1016/B978-0-12-818339-7.00015-1
32. Novikova, N. I. (2017) 'Ethnological expertise in the Russian Federation: legal foundations and prospects for indigenous peoples', *Arctic XXI century. Humanitarian sciences*, 3(13), pp. 4–20. (In Russian).

33. Novoselov, A., Potravny, I., Novoselova, I. and Gassiy, V. (2021) 'Compensation fund as a tool for sustainable development of the Arctic indigenous communities', *Polar Science*, 28, Article No. 100609. DOI: 10.1016/j.polar.2020.100609
34. Sulyandziga, L. (2019) 'Indigenous peoples and extractive industry encounters: Benefit-sharing agreements in Russian Arctic', *Polar Science*, 21, pp. 68–74. DOI: 10.1016/j.polar.2018.12.002
35. Tysiachniouk, M. S., Mc Dermott, C. L., Kulyasova, A. A., Teitelbaum, S. and Elbakidze, M. (2021) 'The politics of scale in global governance: Do more stringent international forest certification standards protect local rights in Russia?', *Forest Policy and Economics*, 125, Article No. 102407. DOI: 10.1016/j.forpol.2021.102407
36. Vinogradova, V., Titkova, T. and Zolotokrylin, A. (2021) 'How climate change is affecting the transitional natural zones of the Northern and Arctic regions of Russia', *Polar Science*, 29, Article No. 100652. DOI: 10.1016/j.polar.2021.100652
37. Vecchio, E. A., Dickson, M. and Zhang, Y. (2022) 'Indigenous mental health and climate change: A systematic literature review', *The Journal of Climate Change and Health*, 6, Article No. 100121. DOI: 10.1016/j.jocl.2022.100121
38. Vylka Ravna, Z. (2021) "“Skills come with experience” a pedagogical study of different forms of communication in Nenets nomadic communities in Northern Russia', *Learning and Instruction*, 71, Article No. 101373. DOI: 10.1016/j.learninstruc.2020.101373
39. York, A. M., Zdor, E., BurnSilver, S., Degai, T., Monakhova, M., Isakova, S., Petrov, A. N. and Kempf, M. (2022) 'Institutional navigation of oceans governance: Lessons from Russia and the United States Indigenous multi-level whaling governance in the Arctic', *Earth System Governance*, 14, Article No. 100154. DOI: 10.1016/j.esg.2022.100154

Статья поступила в редакцию 08.02.2023;
одобрена после рецензирования 08.06.2023;
принята к публикации 06.09.2023.