

## ПРИНЦИПЫ ЭТНОФЕДЕРАЛИЗМА И ОТНОШЕНИЯ АВТОХТОННЫХ НАРОДОВ С РЕСУРСОДОБЫВАЮЩИМИ КОМПАНИЯМИ В РОССИИ И КАНАДЕ\*

**А. А. Никифоров**

Санкт-Петербургский государственный университет,  
7–9, Университетская наб., Санкт-Петербург, 199034, Российская Федерация

Проблематика данного исследования этнических федераций в настоящее время в значительной степени сохраняет актуальным вопрос о способах поддержания внутренней стабильности, отмечая важность различных интегративных механизмов в данном процессе. Однако в данной работе фокус смещается на отношения между автохтонными народами и ресурсодобывающими компаниями в контексте этнического федерализма в России и Канаде. Для этого рассматриваются нормативно-правовая база, институциональные механизмы и практика разрешения соответствующих конфликтов в данных странах. Этнические принципы, положенные в основания территориального выделения соответствующих федеративных единиц, в случае автохтонных народов затрагивают права на природные ресурсы, защиту окружающей среды, а также обеспечение их социально-экономического развития при осуществлении добычи ресурсов. Корпус международного законодательства в области прав человека и внедрение парадигмы корпоративной социальной ответственности, особенно в части обеспечения «социальной лицензии на деятельность», формируют различные уровни формального и неформального признания прав групп на территориях проживания. Основная мысль статьи заключается в том, что в условиях этнофедерализма учет интересов автохтонных народов при ресурсодобыче является важным аспектом стабильности и существования территориально обособленных групп в этнических федерациях. При этом в России и Канаде права автохтонных групп на территориях до сих пор находятся в процессе институционализации как в силу очень медленного признания правосубъектности в случае автохтонных общин в Канаде, так и из-за сохраняющихся ограничений со стороны федеральных органов власти или законодательства.

**Ключевые слова:** этнофедерализм, коренные народы, добыча полезных ископаемых, конфликты, законодательство и права.

Проблематика этнофедерализма тесно связана с двумя аспектами государственного устройства: степенью автономии региональных правительств от центрального и признанием связи этих принципов с этническими группами. Как отмечают исследователи, при данной форме государственного устройства «хотя бы одна административно-территориальная единица первого субнационального уровня, обладающая политической автономией, создается по этническому принципу» [McGarry, O'Leary, 2009, p. 5; цит. по: Исобчук, 2017, с. 98–99].

---

\* Статья подготовлена при поддержке Российского научного фонда, проект RSF\_SRG\_2023 — 1 № 23-28-00360 «Этнофедерализм как форма национального самоопределения: сравнительный анализ».

В. Ачкасов и А. Абалян указывают, что этнофедерализм строится на принципах интеграции интересов «больших политических общностей, способных к обеспечению собственной безопасности и экономического развития», разного характера, поскольку часть «представляют национальные меньшинства и локальные интересы» [Ачкасов, Абалян, 2021, с. 5].

Ключевым вопросом, интересовавшим исследователей, является определение того, способствует ли данная форма государственного устройства процессам мобилизации и политизации этничности и формированию сецессионистских движений [Bunce, 1999; Hale, 2004]. Другим аспектом проявления связи территории и групповой идентичности являются общественные движения, нередко возникающие из-за конфликтов местных жителей и компаний, ведущих освоение природных ресурсов или их переработку.

Как в России, так и в Канаде активное освоение природных ресурсов часто происходит на землях автохтонных (коренных малочисленных) народов.

Основное отличие лежит в области правосубъектности коренных малочисленных народов, что предполагает отсутствие в России исконного права владения землей, которое замещается правом проживания на ней и ведения традиционных промыслов. Особые конституционные права подчеркивают право на самоопределение без политического отделения [Кряжков, 2010]. Границы культурной и хозяйственной автономии определяются широким перечнем федеральных и региональных законодательных актов, учетом принадлежности членов к общинам коренных народностей. На этом фоне российское государство реализует патерналистскую модель, при которой обеспечивается сохранение и развитие самобытных коренных общностей, их культуры, быта и видов хозяйствования [Гоголев, 2014, с. 11].

Муниципальный уровень взаимодействия органов публичной власти и сообществ коренных народов представляет наибольший интерес. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» включает некоторые положения, конкретизирующие полномочия органов местного самоуправления. В частности, речь идет об инструментах защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. Модель взаимодействия направлена на консенсусное нахождение решения в случае конфликтных ситуаций. При этом у создаваемых общественных советов нет права юридически блокировать принимаемые органами местного самоуправления решения, что крайне актуально в случае вопросов о добыче полезных ископаемых.

Можно отметить, что правовые гарантии статуса коренных малочисленных народов не отражены в процедурах оценки инвестиционных проектов, в частности, не предусмотрено отдельных процедур в Федеральном законе «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 2005 г. Только в Республике Саха (Якутия) принят отдельный закон об этнологической экспертизе, который признает объединения малочисленных народов субъектами экспертизы и наделяет их правом делегирования собственных представителей в экспертную комиссию<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 года 820-З № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной

Надо отметить, что в корпоративном сегменте реализации международных инвестиционных проектов в последние два десятилетия складывается практика учета прав местных сообществ в рамках концепции социальной лицензии на деятельность (social license to operate). Данный неформальный стандарт предполагает защиту их права на сохранение благоприятной социальной среды в ходе разработки месторождений, что устанавливает субъектность локальных сообществ в рамках парадигмы стейкхолдеров, чьи интересы должны быть приняты во внимание [Vice, Moffat, 2014]. В этом отношении реализация принципов социальной лицензии на деятельность в нефтегазовой отрасли и при добыче полезных ископаемых вообще стала своеобразным переложением на корпоративные стандарты механизма легитимации взаимодействия участников.

В случае Канады источником формирования прав коренных народов выступают прямые исторические соглашения о распределении земель между Коронай и общинами. Данный вопрос лежит в правовом ключе и связан с длительными судебными разбирательствами между правительством и коренными народами, поскольку соглашения постоянно обновлялись и некоторые из них являются объектами оспаривания до сих пор.

С одной стороны, с середины XVIII по начало XX в. десятки таких договоров были заключены, но носили неравноправный характер, поскольку аборигены уступали богатыми ресурсами земли за ограниченные компенсации, уступки и право создания резерваций. В этом плане принятый в 1876 г. закон «Об индейцах» (Indian Act) установил режим защиты исконных земель коренных народов с формальным правом на владение, расширяя полученное ранее у Британской короны право использования (Королевская декларация 1763, которая выделила группы статусных и нестатусных индейцев). Данная групповая принадлежность предполагает существенные различия в правовом статусе аборигенов.

Организационной единицей статусных индейцев выступает индейское племя. Племена объединяют порядка 75 % индейских поселений Канады. С 1951 г. они освобождены от уплаты федеральных и провинциальных и территориальных налогов, имеют право на бесплатную медицину, обучение детей, на пользование ресурсами и угодьями на территориях резерваций.

С другой стороны, правовой статус индейских общин может сильно различаться. Федеральные договоры с общинами (22 соглашения с 36 группами) урегулируют хозяйственные вопросы через создание новых единиц самоуправления. Практика заключения секторальных соглашений предусматривает частичный вывод регулирования местных вопросов из-под действия «Акта об индейцах». В некоторых случаях индейские племена идут дальше и разрабатывают собственную конституцию. Так в 2014 г. индейское племя Ниписсинг, проживающее в провинции Онтарио, разработало собственную конституцию в обход «Акта об индейцах» и «Положения о самоуправлении». В целом эти изменения идут в фарватере процессов признания прав коренных народов, на-

---

деятельности и на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)». URL: <https://docs.cntd.ru/document/895252453> (дата обращения: 21.05.2023).

чавшихся с 1960-х годов, когда прорывом стало создание Ассамблеи первых наций — межплеменной организации, которая стала частью политической жизни страны. Ассамблея добилась к 1980 г. от местного управления прав на земли путем судебных разбирательств. Одной из наиболее значимых побед стала история земли Нунавут — региона инуитов на Северо-Западных территориях. На этом фоне в ходе конституционной реформы в ст. 35 Конституционного акта 1982 г. было включено положение о признании «исконных и договорных прав коренного населения» (aboriginal and treaty rights), это в свою очередь привело к дебатам об утверждении таким образом и права на самоуправление, причем в отношении не только индейцев, но и других определенных конституционно этнических групп.

Подобные правовые подвижки привели к тому, что земли Нунавута были поделены на территорию в 35 тыс. кв. миль, на которой инуитам принадлежит право собственности на все природные ресурсы; остальные территории, на которых инуитам принадлежит право на все ресурсы, кроме газа, нефти и минеральных ископаемых. Разрешение на ведение на этих землях горнодобывающей деятельности должно быть получено от соответствующей региональной ассоциации инуитов (TIA) или Трибунала Нунавута по предоставлению права на землю, при этом оно не включает в себя прав на недра [Baldwin, Fipke, 2010]. В октябре 2019 г. Ассоциация инуитов Кикиктани (QIA) ввела туристический сбор за посещение собственных земель, что позволяет получить доступ к доходам от туризма<sup>2</sup>.

В России общий принцип защиты интересов коренных малочисленных народов в отношении природопользования устанавливает Федеральный закон «О недрах», который слабо конкретизирован с точки зрения механизмов согласования интересов. Региональная специфика вносит свои коррективы. В частности, Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18 апреля 1996 г. № 15-оз «О недропользовании» прямо указывает на принцип «компенсации пользователями недр убытков в связи с нарушением либо ограничением традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера», равно как и на обязанность «согласовать с представителями коренных малочисленных народов Севера схему размещения промысловых объектов»<sup>3</sup>. При этом практика разрешения споров между ресурсодобывающими компаниями и общинами коренных малочисленных народов свидетельствует об отсутствии выверенных законом принципов защиты интересов этих общин: методика расчета убытков, причиненных им бизнесом, носит рекомендательный характер и не всегда применяется. Основным механизмом является заключение соглашения между добывающей компанией и администрацией или представителями общины. При этом если с частными компаниями имеется воз-

---

<sup>2</sup> Inuit Owned Land Tourism Fees. URL: <https://www.qia.ca/what-we-do/management-of-inuit-owned-lands/> (дата обращения: 21.05.2023).

<sup>3</sup> Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 18 апреля 1996 года № 15-оз «О недропользовании». URL: <https://docs.cntd.ru/document/429028657> (дата обращения: 21.05.2023).

возможность договориться, то с государственными такой возможности часто нет [Куклина, Красноштанова, 2014, с. 85].

В случае Канады особенности правового режима территории инуитов связаны с тем фактом, что Нунавут представляет собой территорию, а не провинцию Канады, что, соответственно, накладывает влияние на его политическую систему. Территория создана на основе федерального закона, по этой причине федеральное правительство имеет право вмешиваться в ее дела. Вместе с тем Нунавут имеет больший контроль над своими делами, чем какая-либо другая канадская территория.

Особенность законодательства Канады о добыче полезных ископаемых связана с тем, что любое разрешение или одобрение, выданное правительством без выполнения обязательств по консультациям с общинами коренного населения, может быть оспорено в судебном порядке. В большинстве случаев предоставляемые средства правовой защиты направлены на проведение консультаций с группами коренного населения [Baldwin, Firke, 2010, p. 11–12]. Нередко эти принципы относятся к соблюдению законодательства об окружающей среде и ведении добычи полезных ископаемых в отдельных провинциях, что создает неопределенность для бизнеса. Также можно отметить, что установившееся взаимодействие добывающих компаний и коренных общин имеет понятные правовые основания и инструменты. Это касается практики начал процедур согласования до разработки проектной документации (процедура оценки воздействия на окружающую среду, которая в этой части не урегулирована в России). Консультации должны проводиться на самом раннем этапе цикла добычи полезных ископаемых — до любой разведки, которая потребует строительства дорог, аэродромов, лагерей и т. д., при этом особенность правовой системы усиливает влияние правовых прецедентов [Hirwell, Mamen et al., 2002, p. 44].

Подводя итог, можно отметить, что в случае России и Канады влияние этнофедерализма на отношения общин коренного населения с ресурсодобывающими компаниями зависит от организованности общин в борьбе за собственные права, степени разработанности законодательства и качества судебной системы и инструментов участия в принятии решений о запуске проектов по добыче полезных ископаемых. Отдельно стоит отметить важность политики федерального центра в отношении делегирования прав на самоуправление общинам коренного населения, а также их признания как равноправных участников диалога. В России особую роль играет характер собственности ресурсодобывающих компаний, который влияет на возможность защиты коренными малочисленными народами своих прав в ходе реализации коммерческих проектов.

## **Литература**

*Ачкасов В. А., Абалян А. И.* Российский этнофедерализм: становление и перспективы развития // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2021. Т. 26, № 3. С. 203–216. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.18>

*Гоголев П. В.* Конституционно-правовые основы патернализма и партнерства в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 434 с.

*Исобчук М. В.* Партийные системы и стабильность этнофедерализма // Вестник Пермского университета. Серия: Политология. 2017. № 1. С. 98–107.

*Кряжков В. А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Инфра-М, 2010. 560 с.

*Куклина В. В., Красноштанова Н. Е.* Взаимодействие промышленных компаний и местных сообществ в условиях дальней периферии (на примере Катангского района Иркутской области) // Известия Иркутского государственного университета. Серия: Науки о Земле. 2014. Т. 10. С. 78–90.

*Baldwin C., Fipke J.* Canadian Mining Law. Lawson Lundell, 2010. 56 p.

*Bice S., Moffat K.* Social licence to operate and impact assessment // Impact Assessment and Project Appraisal. 2014. Vol. 32, no. 4. P. 257–262.

*Bunce V.* Subversive institutions: The design and the destruction of socialism and the state. Cambridge University Press, 1999. 206 p.

*Hale H. E.* Divided We Stand. Institutional Sources of Ethnofederal States Survival and Collapse // World Politics. 2004. Vol. 56, no. 2. P. 165–193. <https://doi.org/10.1353/wp.2004.0011>

*Hipwell W., Mamen K., Weitzner V., Whiteman G.* Aboriginal peoples and mining in Canada: Consultation, participation and prospects for change. Ottawa: North-South Institute, 2002. 57 p.

Inuit Owned Land Tourism Fees. URL: <https://www.qia.ca/what-we-do/management-of-inuit-owned-lands/> (дата обращения: 21.05.2023).

*McGarry J., O'Leary B.* Must pluri-national federations fail? // Ethnopolitics. 2009. Т. 8, no. 1. С. 5–25.

**Никифоров Александр Андреевич** — канд. полит. наук, доц.; [nikiforov@politpro.ru](mailto:nikiforov@politpro.ru)

**Статья поступила в редакцию:** 5 июля 2023 г.;

**рекомендована к печати:** 10 ноября 2023 г.

**Для цитирования:** *Никифоров А. А.* Принципы этнофедерализма и отношения автохтонных народов с ресурсодобывающими компаниями в России и Канаде // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2024. Т. 20, № 1. С. 105–111. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.109>

## **PRINCIPLES OF ETHNO-FEDERALISM AND RELATIONS OF AUTOCHTHONOUS PEOPLES WITH RESOURCE-EXTRACTING COMPANIES IN RUSSIA AND CANADA\***

**Alexander A. Nikiforov**

St. Petersburg State University,  
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; [nikiforov@politpro.ru](mailto:nikiforov@politpro.ru)

The issues of the study of ethnic federations are largely connected with the discussion of the question on integrative mechanisms and stability of this kind of federalism. The presented publication looks at the problem from the other side. The issue of interrelation of the rights of the indigenous population and mining companies in the context of ethical federalism in Russia and Canada is taken as a basis. For this purpose, the regulatory framework, institutional mechanisms and the practice of resolving relevant local conflicts are being considered. The assessment of the paradigm of corporate social responsibility “social license to operate” is given also in this context. As a result, the conclusion is made about the peculiarities of the influence of ethnic federalism on the relations of indigenous population with mining companies; separate factors influencing this are identified. At the same time, in Russia and Canada, the rights of autochthonous groups in their territories are still in the process of institutionalization, both due to the very slow recognition

---

\* The article was prepared with the support of the Russian Science Foundation, project RSF\_SRG\_2023 — 1 no. 23-28-00360 “Ethnic federalism as a mode of national self-determination: comparative analysis”.



of legal rights over the land use in the case of autochthonous communities in Canada, and due to continuing restrictions by federal authorities or legislation.

**Keywords:** ethnic federalism, indigenous people, mining, conflicts, law and rights.

## References

Achkasov V.A., Abalian A.I. Russian Ethnofederalism: Evolution and Development Prospects. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4: Istorii, Religiovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniia*, 2021, vol. 26, iss. 3, pp. 203–216. <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2021.3.18> (In Russian)

Baldwin C., Fipke J. *Canadian Mining Law*. Lawson Lundell, 2010. 56 p.

Bice S., Moffat K. Social licence to operate and impact assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 2014, vol. 32, iss. 4, pp. 257–262.

Bunce V. *Subversive institutions: The design and the destruction of socialism and the state*. Cambridge University Press, 1999. 206 p.

Gogolev P.V. *Constitutional and legal foundations of paternalism and partnership in relation to the indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of Russia*: Dr Sci. thesis (Law). Moscow, 2014. 434 p. (In Russian)

Hale H. E. Divided We Stand. Institutional Sources of Ethnofederal States Survival and Collapse. *World Politics*, 2004, vol. 56, iss. 2, pp. 165–193. <https://doi.org/10.1353/wp.2004.0011>

Hipwell W., Mamen K., Weitzner V., Whiteman G. *Aboriginal peoples and mining in Canada: Consultation, participation and prospects for change*. Ottawa: North-South Institute, 2002. 57 p.

Isobchuk M.V. Party systems and stability of ethnofederalism. *Bulletin of Perm University. Political Science*, 2017, iss. 1, pp. 98–107. (In Russian)

Kryazhkov V.A. *Indigenous peoples of the North in Russian law*. Moscow: Infra-M Publ., 2010. 560 p. (In Russian)

Kuklina V.V., Krasnoshtanova N. E. Interaction of Industrial Companies and Local Communities in Conditions of Outer Periphery (on Example of Katangskii County of Irkutsk Region). *Izvestiia Irkutskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Nauki o Zemle*, 2014, vol. 10, pp. 78–90. (In Russian)

McGarry J., O'Leary B. Must pluri-national federations fail? *Ethnopolitics*, 2009, vol. 8, iss. 1, pp. 5–25.

**Received:** July 5, 2023

**Accepted:** November 10, 2023

**For citation:** Nikiforov A. A. Principles of ethno-federalism and relations of autochthonous peoples with resource-extracting companies in Russia and Canada. *Political Expertise: POLITEX*, 2024, vol. 20, no. 1, pp. 105–111. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2024.109> (In Russian)