

коренные малочисленные народы россии в политике государства: формирование законодательства и его реализация в постсоветский период

З. И. Строгальщикова,
кандидат исторических наук, старший научный
сотрудник Института языка, литературы и истории
Карельского научного центра РАН (г. Петрозаводск,

Для многих в СССР рубеж 1980—1990-х гг. оказался временем осмысления истории государства и своего народа, осознания необратимости демократических перемен в стране, где всем народам будет гарантировано право на свободное политическое и этнокультурное развитие. Особую ответственность общество чувствовало за судьбы малочисленных народов. О необходимости поддержки со стороны государства заявляли представители не только 26 народов Севера, забота о которых с 1930-х гг. составляла важную часть национальной политики страны¹, но и других малочисленных народов, проживающих в Сибири, на северо-западе, Алтае, Северном Кавказе². Многие из них в официально провозглашенную «эпоху расцвета языков и культур» были бесписьменными³, а некоторые рассматривались как этнические группы родственных народов и при переписях включались в их состав⁴. Поток информации о бедственном положении отдельных народов вызывал горячее сочувствие в обществе. Наиболее точно это отразил А. И. Солженицын в своей статье «Как нам обустроить Россию?»: «Сколько зла причинила им окаянщина нашей администрации и наша хищная и безмозглая индустрия, неся гибель и отраву их краям, выбивая из-под этих народностей последнюю жизненную основу, особенно тех, чей объем так угрожающе мал, что не дает им бороться за выживание. Надо успеть — подкрепить, оживить и спасти их. Еще не вовсе поздно. Каждый, и самый малый, народ — есть неповторимая грань Божьего замысла»⁵.

На формирование политики государства по отношению к народам Севера в перестроечный период большое влияние оказали форумы народов Севера. Первый из них состоялся в марте 1990 г. С предложением о его проведении выступила интеллигенция народов Севера. Оргкомитет по подготовке съезда возглавил этнограф нивх Чунер Таксами; в него вошли также известные писатели, депутаты из числа народов Севера, сотрудники отдела Севера и Арктики Совета Министров РСФСР. Как одно из самых значительных событий страны, свидетельствующих об обновлении национальной политики

¹ Список малочисленных народов Севера, включавший 26 народов в советский период, в начале 1990-х гг. был увеличен до 30 народов. В последний перечень народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, утвержденный распоряжением Председателя Правительства РФ 17 апреля 2006 г. с учетом данных Всероссийской переписи 2002 г., включено 40 народов (URL: http://www.government.ru/data/news_text.html?he_id=103&news_id=21075). В тексте настоящей статьи по отношению к народам, входящим в список малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, использован краткий вариант названия «народы Севера», за исключением их названий, приводимых в документах или при цитировании используемых материалов.

² По данным сотрудников Института проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения Российской Академии наук (далее ИПМНС СО РАН), в России 65 малочисленных коренных народов: 6 — в европейской части России, 23 — на Северном Кавказе, 36 — в Сибири, на Севере и Дальнем Востоке (см.: Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, перспективы, приоритеты: материалы Всерос. конгресса. Москва, 3—5 декабря 1999 г. СПб., 2000. С. 91, 212.

³ По данным ИПМНС СО РАН, в начале 1990-х гг. 10 народов Севера не имели письменности.

⁴ Аверин А. Н. Новые данные о динамике коренных малочисленных народов России (URL: socis.isras.ru/SocisArticles/2005_02/averin_dorabo.doc (195 КБ) 02.09.2005).

⁵ Брошюра к газете «Комсомольская правда» от 18 сентября 1990 г. Спец. вып. См. также: URL: <http://www.solzhenitsyn.ru/modules/content/?id=289>.

⁶ См. Материалы съезда малочисленных народов



в СССР, форум проходил в Большом Кремлевском дворце с участием М. С. Горбачева и высшего руководства страны.

Основной доклад Чунера Таксами начался с вопроса, полного тревоги за будущее народов Севера: «Быть им или навсегда исчезнуть с лица земли?»⁶ Руководство СССР гарантии их существования связывало с реализацией Комплексной программы дальнейшего развития экономики и культуры малочисленных народов Севера на 1991—1995 гг. и на период до 2005 г., представленной на обсуждение делегатов⁷. Сейчас очевиден ее утопический характер, но тогда у делегатов было больше уверенности, чем сомнений, в стремлении государства решать «большие проблемы малых народов»⁸. На съезде предлагалось, учитывая позитивный опыт работы с народами Севера в 1930-е гг. Комитета содействия народностям северных окраин РСФСР⁹, создать аналогичный по функциям государственный орган по народам Севера. Данное предложение легло в основу решения о формировании в 1990 г. Государственного комитета по

Севера. М., 1990 ; О работе I съезда малочисленных народов Севера см.: Соколова З. П. Съезд малочисленных народов Севера (взгляд этнографа) // Совет. этнография. 1990. № 5. С. 142—146.

⁷ Материалы съезда малочисленных народов Севера. С. 23—29.

⁸ Под таким названием была опубликована в журнале «Коммунист» (1988. № 16) статья А. Пики и Б. Прохорова, после которой стало возможным публичное обсуждение проблем малочисленных народов Севера.

⁹ Был образован Постановлением Президиума ВЦИК в 1924 г.

¹⁰ Государственный комитет РСФСР по



социально-экономическому развитию Севера (далее Госкомсевер) в структуре Российского правительства¹⁰. Ключевым направлением в его работе, касающейся народов Севера, стали подготовка и реализация федеральных целевых программ. Первая Государственная программа развития экономики и культуры малочисленных народов Севера на 1991—1995 гг. была утверждена в марте 1991 г.¹¹ С тех пор программно-целевой метод считается основной формой экономической поддержки народов Севера на федеральном уровне¹².

Съезд образовал общественную организацию «Ассоциация малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» (далее Ассоциация), представляющую их интересы на всех уровнях управления¹³. В ее совет вошли 50 чел. — членов региональных организаций. Первым президентом был избран нивхский писатель Владимир Санги. Самой насущной задачей деятельности Ассоциации признавалось ее участие в формировании законодательства, закрепляющего право самим народам определять приоритеты своей политической и экономической жизни. На фоне общего стремления в то время к строительству правового государства такое направление работы Ассоциации нашло полную поддержку общества.

В 1990 г. в Верховном Совете СССР по инициативе депутатов — представителей народов Севера — нанайки Евдокии Гаер, ханта Еремея Айпина и чукчи Владимира Етылена началась работа над Законом «О статусе малочисленных народов СССР»¹⁴. После формирования в 1990 г. Верховного Совета РСФСР работа над законопроектом о защите прав малочисленных народов переместилась в Комиссию по вопросам социального и экономического развития республик в составе Российской Федерации, автономной области, автономных округов и малочисленных народов Палаты национальностей. Рабочую группу по его подготовке возглавил заместитель председателя комиссии, депутат от Вологодской области, писатель вепс Анатолий Петухов¹⁵.

Законодатели стремились учесть международный опыт по защите прав коренных народов и национальных меньшинств. В 1990 г. Владимир Санги и Евдокия Гаер первыми из малочисленных народов СССР приняли участие в сессии Рабочей группы по вопросам коренных народов Подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите меньшинств (г. Женева)¹⁶. В отчете о своей поездке Владимир Санги писал, что при формировании законодательства «советским национальным меньшинствам приходится изобретать велосипед, который за рубежом их исторические соплеменники не только изобрели, но давно и успешно на нем ездят»¹⁷.

Не являясь органом государственной власти, Ассоциация при всей ее популярности не могла конкурировать с депутатским корпусом, избранным под лозунгом «Вся власть Советам!». В новых условиях в мае 1991 г. в г. Москве состоялся I съезд народных депутатов — представителей малочисленных народов Севера — от депутатов СССР и РСФСР до депутатов поселковых и сельских Советов. Более 100 его участников приняли решение о формировании депутатской Ассамблеи малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее Ассамблея) как своеобразного парламента народов Севера. Председателем Ассамблеи был избран Еремей Айпин. В программном докладе Владимира Етылена о стратегии борьбы народов Севера за свои права определялась главная цель совместной работы депутатов — содействие становлению народов Севера «действительными субъектами собственного экономического и социального развития», подчеркивалось, что, оставаясь, как прежде, лишь объектом благотворительности государства, народы Севера могут в лучшем случае «рассчитывать только на понимание их нужд и доброту государственной системы управления»¹⁸.

Решение о создании Ассамблеи получило одобрение Президиума Верховного Совета РСФСР. В специальном постановлении Совету Министров РСФСР поручалось обеспечивать ее работу¹⁹. По инициативе Ассамблеи началось издание сборников правовых актов, содержащих международ-

социально-экономическому развитию Севера был создан в декабре 1990 г. Его компетенция по отношению к народам Севера заключалась в «проведении мероприятий по защите прав и интересов, сложившегося уклада жизни малочисленных народов Севера, создании благоприятных условий для развития традиционных отраслей хозяйствования как основы жизнедеятельности этих народов» (URL: http://www.vcom.ru/cgi-bin/db/zakdoc?_reg_number=%D09000385). Создание Госкомсевера рассматривалось как достижение депутатов Верховного Совета СССР и Верховного Совета РСФСР, представителей народов Севера (см.: Томтосов А. А. Выступление на парламентских слушаниях «О реализации Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”» // Материалы парламентских слушаний. М., 2001. С. 41).

¹¹ Постановление Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 г. № 145 (см.: Статус малочисленных народов Российской Федерации (правовые акты и документы). М., 1994. С. 150—158). После распада СССР постановлением Верховного Совета РФ от 25 декабря 1992 г. она была включена в перечень российских федеральных целевых программ (Там же. С. 195).

¹² Зорин В. Высшая ценность — человек. М., 2003. С. 68.

¹³ С ноября 1993 г. и по настоящее время — Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее АКМН СС и ДВ), англ. — Russian Association of Indigenous Peoples of the North (RAIPON).

¹⁴ Айпин Е. Д. Выступление на IV съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2001. № 6/7. С. 24.

¹⁵ Kodima. 2002. 6/7 (111/112).

¹⁶ Созданная в 1947 г. при Комиссии по правам человека ООН Подкомиссия по предупреждению дискриминации и защите меньшинств в 1999 г. была переименована в Подкомиссию по поощрению и защите прав человека. Она являлась основным вспомогательным органом Комиссии по правам человека, а сейчас — органом Совета по правам человека. В ее состав входят избираемые Советом по правам человека (с учетом равного географического распределения) эксперты, которые действуют в своем личном качестве.

¹⁷ Санги В. О некоторых результатах участия представителей малочисленных народов Севера СССР в сессии Рабочей группы Подкомиссии по предупреждению дискриминации и защите меньшинств по правам человека (Женева, конец июля — начало августа 1990 г.). Рукопись. С. 2.

¹⁸ I съезд народных депутатов, представляющих малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока: материалы подкомиссии по проблемам малочисленных народов Севера Верховного Совета СССР. М., 1991. С. 6—7.

¹⁹ Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О депутатской Ассамблее малочисленных народов Севера» до сих пор сохранило статус действующего документа (см.: Ведомости Съезда

народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 28. Ст. 978 ; URL: http://www.vcom.ru/cgi-bin/db/zakdoc?_reg_number=%D09100949). В связи с резким сокращением уже к середине 1995 г. депутатов из числа представителей народов Севера в представительных органах власти на федеральном и региональном уровнях власти и в органах местного самоуправления фактически Ассамблея прекратила свою деятельность. В Государственную Думу РФ в 1994—1996 гг. было избрано 3 депутата из числа представителей народов Севера, 1996—2000 гг. — 2, в 2000—2004 гг. —

1 депутат. В настоящее время в Государственной Думе нет депутатов — представителей народов Севера.

²⁰ К настоящему времени издано три сборника (составитель В. А. Кряжков): Статус малочисленных народов Российской Федерации (правовые акты и документы). М., 1994 ; Статус малочисленных народов Российской Федерации. Правовые акты. Книга вторая. М., 1999 ; Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья. М., 2005.

²¹ Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни : рук. по Конвенции МОТ 169 / сост. Мануэла Томей, Ли Свелстон. Женева, 1996. Представители СССР принимали активное участие в подготовке данной Конвенции, но она не была ратифицирована ни СССР, ни Россией. По общему признанию исследователей, Конвенция МОТ 169 оказала значительное влияние на государственную политику страны в области защиты прав коренных малочисленных народов (см.: Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока : независимый эксперт. докл. Новосибирск, 2004. С. 6, 129).

²² I съезд народных депутатов, представляющих малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока. С. 38.

²³ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 18. Ст. 1009.

²⁴ Аракчаа К. Д., Зайдфудим П. Х. Коренные малочисленные народы Севера. М., 1999. С. 38—39.

²⁵ В данном контексте мы используем понятие «коренные народы России» в соответствии с определением, данным в Концепции государственной национальной политики РФ, утвержденной 15 июня 1996 г. указом Президента РФ № 909, как народы, которые «на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России» (URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_56742.html).

²⁶ Съезды АФУН РФ / сост. В. К. Абрамов, А. К. Конохов, В. П. Марков и др. Саранск, 2007. С. 3—6.

²⁷ Консультации проводились Государственным комитетом РФ по делам федерации и национальностей совместно с рядом учреждений ООН (см.: Оценка Международного года. Промежуточный доклад Координатора Международного года коренных народов мира // Документ ООН.



ные документы о правах человека, коренных народов и национальных меньшинств, формирующееся федеральное и совершенно уникальное региональное законодательство в данной сфере, документы общественных организаций²⁰.

В итоговых документах двух вышеуказанных значительных форумов народов Севера содержался призыв к высшим органам власти страны к скорейшей ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни» (далее Конвенция 169 МОТ), принятой в 1989 г.²¹ Особо подчеркивалось, что ее ратификация «в период подготовки и принятия союзных и республиканских законов... способствовала бы защите прав и законных интересов малочисленных народов Севера»²². Указ Президента РФ «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» (апрель 1992 г.)²³ отражал основную идею Конвенции 169 МОТ об особой значимости связи коренных народов с исконной средой их обитания. В соответствии с ним в некоторых регионах началось закрепление земель как территорий традиционного пользования за лицами из числа народов Севера, их семьями, родовыми общинами для использования в целях развития традиционных отраслей хозяйствования и промыслов²⁴.

Весомой моральной поддержкой российских коренных народов²⁵ в стремлении последних привлечь внимание органов государственной власти к их проблемам стало провозглашение ООН 1993 г. Международным годом коренных народов мира. Данное решение ООН способствовало также расширению участия представителей российских коренных народов в деятельности международных организаций. В частности, в сессиях Рабочей группы по вопросам коренных народов с 1993 г. стали принимать участие и представители финно-угорских народов России. В мае 1992 г. общественные организации финно-угорских народов провели в г. Ижевске (Удмуртия) свой I съезд, на котором создали общероссийскую Ассоциацию финно-угорских народов и приняли Декларацию прав народов России. Ее содержание основывалось на нормах проекта Декларации ООН о правах коренных народов²⁶.

Правительство и парламент России в Международный год коренных народов мира проявили глубокую заинтересованность в развитии между-

...Каждый, и самый малый, народ — есть неповторимая грань Божьего замысла.

E/CN.4/1999/AC.4/TM.4/2. 15 июня 1994. P. 37).

²⁸ Конференцию проводили российский Национальный оргкомитет Международного года коренных народов мира и Союз юристов РФ (см.: Оценка Международного года. P. 33).

²⁹ Корнилова З. «Право на возрождение» // Федерация. 1992. № 24 (10—16 июня).

³⁰ Выступление Председателя Комитета Государственной Думы по делам национальностей Б. Б. Жамсуева на парламентских слушаниях «О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни"» // Материалы парламентских слушаний. 22 ноября 1994 г. М., 1995. С. 5.

³¹ Выступление И. Ш. Муксимова на Всероссийской научно-практической конференции «Обустройство народов и территорий России: состояние и перспективы» (Москва, 11—13 октября 1995 г.) // Этнополис. 1995. № 6 (12). С. 69.

³² Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

³³ Конституция Российской Федерации. М., 1994.

³⁴ После первых демократических выборов депутатов в Верховном Совете СССР (1989 г.) было 8, в Верховном Совете РСФСР (1990 г.) — 12 депутатов из числа представителей народов Севера (см.: Тодышев М. Коренные малочисленные народы Севера и избирательная система в Российской Федерации // Участие коренных народов в политической жизни стран Циркумполярного

народного сотрудничества по проблемам коренных народов, проведя два крупных мероприятия. С 6 по 10 сентября 1993 г. в г. Хабаровске прошли первые консультации между ООН, органами власти России, неправительственными международными организациями и представителями российских коренных народов Арктики и Сибири. Обсуждались вопросы землепользования, защиты окружающей среды, развития языков и культур, определения механизмов участия российских коренных народов в принятии решений, затрагивающих их интересы²⁷. С 13 по 18 сентября 1993 г. в г. Москве состоялась Международная конференция по правам коренных народов. В ней приняли участие личный представитель и помощник Генерального секретаря ООН по вопросам прав человека, координатор Международного года коренных народов мира Ибрагим Фалл, председатель Рабочей группы по вопросам коренных народов Эрика-Ирен А. Даес, представители 45 стран и около 300 россиян²⁸.

В рекомендациях хабаровских консультаций и обращении московской конференции к Генеральной Ассамблее ООН было поддержано предложение Всемирной конференции по правам человека (г. Вена, июль 1993 г.) о провозглашении с 1994 г. Международного десятилетия коренных народов мира (далее Десятилетие).

В 1993 г. Совет национальностей Верховного Совета РФ завершил подготовку Закона «Основы правового статуса коренных малочисленных народов РФ». Его действие планировалось распространить (не ограничиваясь народами Севера) на все «народы, считающие себя самостоятельными этносами, проживающие на территории традиционного расселения своих предков, сохраняющие самобытный уклад жизни и насчитывающие менее 50 тысяч человек». Их список, включающий 62 народа с указанием регионов проживания и численности (по переписи 1989 г.), являлся приложением к закону и утверждался одновременно с ним²⁹.

По проекту закона, коренные малочисленные народы получали право на самоуправление — создание на территориях их традиционного проживания национальных районов и сельсоветов, защиту исконной среды обитания, доступ к использованию природных ресурсов на своей территории, на гарантированную поддержку государства в социально-экономическом развитии мест их проживания, организации этнически ориентированного образования, представительство в органах власти. По мнению специалистов, в нем частично или полностью были учтены 23 статьи из 44 Конвенции 169 МОТ³⁰. Закон был принят 18 июня 1993 г. и направлен на подпись Президенту РФ. Администрация Президента высказала замечания по восьми пунктам, четыре из которых были приняты согласительной комиссией. Осенью 1993 г. Верховному Совету РФ предстояло проголосовать за текст закона, предложенный согласительной комиссией. Однако из-за противостояния между Верховным Советом и Президентом РФ и последовавших трагических событий сентября — октября 1993 г. окончательное принятие закона не состоялось³¹. Верховный Совет был распущен Президентом РФ, и дальнейшая работа над законом перешла к новому законодательному органу РФ — Государственной Думе. Она завершилась только через шесть лет с принятием в 1999 г. Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»³².

Принятие новой Конституции России в 1993 г. — в Международный год коренных народов мира, — по всей вероятности, повлияло на включение в ее текст ст. 69 — «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации», — определяющей коренные малочисленные народы РФ как отдельный субъект права

с гарантией соблюдения их прав на уровне международных стандартов; в ст. 72 (п. «м») «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» была отнесена к совместной компетенции федеральных и региональных властей³³.

Готовность политической элиты страны закрепить в Конституции России особые права коренных малочисленных народов стала подтверждением эффективности многолетней и настойчивой деятельности депутатов — представителей малочисленных народов в парламентах СССР и РФ³⁴. Неудача с Законом «Основы правового статуса коренных малочисленных народов РФ» компенсируется приобретением важнейшего стратегического ресурса — конституционных обязательств государства по соблюдению их прав в соответствии с международным правом о коренных народах. Значимость данных норм усиливается признанием в Конституции РФ (ст. 15, ч. 4) общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров РФ составной частью ее правовой системы и даже их приоритета перед российским законодательством. К числу важнейших конституционных норм для защиты прав коренных малочисленных народов относится и положение Конституции России (ст. 9, ч. 1) о том, что «земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории»³⁵.

Данные нормы Конституции России являются основой для современного российского законодательства о коренных малочисленных народах. Использование в ней термина *коренные малочисленные народы* прямо связывает их правовое положение с существующими в международном праве стандартами по отношению к категории *коренные народы*³⁶. Ранее он применялся только в научной и публицистической литературе и региональном законодательстве³⁷.

Провозглашение Генеральной Ассамблеей ООН (резолюция 48/163 от 21 декабря 1993 г.) Международного десятилетия коренных народов мира (1994—2004) обусловило создание Правительством РФ Национального оргкомитета по подготовке и проведению Десятилетия (далее Оргкомитет). Россия стала первой страной, принявшей решение о его создании (апрель 1994 г.). По рекомендации ООН подобные Оргкомитеты должны были стать «механизмами проведения консультаций между коренными народами и заинтересованными национальными партнерами», включая государственные структуры, различные учреждения и неправительственные организации, заинтересованные в реализации целей Десятилетия ООН³⁸. Возглавил российский Оргкомитет влиятельный политик того времени, заместитель Председателя Правительства РФ, министр по делам национальностей Сергей Шахрай³⁹.

Девиз Десятилетия «Коренные народы: Партнерство в действии» полностью соответствовал общему духу сотрудничества между народами и властными структурами, характерному для России конца 1980-х — начала 1990-х гг. Целью Десятилетия провозглашалось укрепление международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как права человека, окружающая среда, развитие, образование и здравоохранение.

Постановление Правительства об Оргкомитете предусматривало подготовку министерствами и ведомствами с участием

региона: российская реальность и зарубежный опыт : сб. материалов Междунар.

круглого стола «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока и система парламентаризма в Российской Федерации: реальность и перспективы». Москва, 12—13 марта 2003 г. М., 2003. С. 143.

³⁵ Конституция Российской Федерации.

³⁶ Вопрос о понятии «коренные народы» весьма сложен и неоднозначен даже с позиций адекватности его перевода на русский язык с английского «indigenous» как «коренной». Он более соответствует нашему пониманию термина «аборигенный», чем «коренной». Использование последнего в бытовой русской речи осложняет его восприятие как юридического термина (см.: Даллманн В., Голдман Х. Коренной — местный — аборигенный: путаница и проблемы перевода // Бюл. ANSIPRA. Сеть арктических организаций в поддержку коренных народов Российского Севера. 2003. № 9. С. 2—3). На основании исследований по данной теме, а также определения, применяемого МОТ в Конвенции 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах», коренными народами могут считаться те, кто сохраняет историческую преемственность с ранее живущим на их территории населением, которая может проявляться хотя бы одним из следующих признаков: а) проживание на землях предков или, по крайней мере, на части этих земель; б) общее происхождение с группами, первоначально занимавшими эти земли; в) общая культура в целом или некоторых ее конкретных проявлений (таких, как религия, племенной образ жизни, принадлежность к определенной общине коренного народа, одежда, средства к существованию, образ жизни и т. д.); д) язык — используемый как родной язык либо обычное средство общения дома или в семье, либо как основной; е) проживание в определенных районах страны или определенных регионах мира; ф) прочие, относящиеся к делу факторы (см.: Документ ООН. E/CN.4/Sub.2/1986/7/Add. 4).

³⁷ Впервые термин «коренные малочисленные народы» в России был использован в Законе Республики Карелия «О правовом статусе национального района, национальных поселкового и сельского Советов в Республике Карелия» от 22 ноября 1991 г. применительно к велсам и карелам, проживающим на территории Карелии (см.: Статус малочисленных народов Российской Федерации (правовые акты и документы). С. 270—271).

³⁸ Программа мероприятий Международного десятилетия коренных народов мира. Предварительный доклад о всеобъемлющей программе действий в рамках Международного десятилетия. Доклад Генерального секретаря. Документ ООН. A/49/444. 28 сентября 1994. Р. 13.

³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 2. Ст. 120.

⁴² Протокол заседания Национального организационного комитета — правительственной комиссии по подготовке и проведению Международного десятилетия коренных народов мира был направлен 28 января 1998 г. федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, общественным организациям коренных народов России.

⁴³ Аракчаа К. Д. Концепция Десятилетия коренных народов мира // Бюл. информ. центра «Львоврайтлан». № 5 (URL: http://www.indigenous.ru/russian/bulletin/r_5.htm). Доработанный текст Концепции проведения Международного десятилетия коренных народов мира в РФ (1998—

организаций коренных народов до 1 июля 1994 г. Комплексного плана мероприятий по проведению Десятилетия (далее Комплексный план) с предоставлением финансового обеспечения. Такие же планы предписывалось принять в регионах, на территории которых проживают коренные народы. Однако Комплексный план был подготовлен Госкомсевером и одобрен Правительством РФ с опозданием на два года — в августе 1996 г.⁴⁰

В августе 1997 г. Правительство РФ утвердило Положение об Оргкомитете, согласно которому на период проведения Десятилетия он приобретал статус правительственной комиссии. Новый состав Оргкомитета возглавил заместитель Председателя Правительства В. М. Серов⁴¹. Высокий статус Оргкомитета как правительственной комиссии предоставлял ему весьма широкие полномочия: запрашивать и получать от федеральных и региональных органов исполнительной власти материалы и информацию по вопросам, входящим в его компетенцию; создавать рабочие группы для подготовки материалов и проектов его решений; вносить в Правительство предложения по вопросам, требующим его решений. На Оргкомитет возлагались координация деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, общественных организаций по проведению Десятилетия, формирование Концепции его проведения в РФ и ее реализация; пропаганда целей и задач Десятилетия; совершенствование российского законодательства в отношении коренных народов России, подготовка предложений по проектам международных правовых актов, касающихся коренных народов; предоставление ежегодного отчета о выполнении Комплексного плана.

Новому составу Оргкомитета поручалось в месячный срок разработать уточненный Комплексный план на период до 2004 г., план мероприятий на 1998 г. и предложения по их финансированию. Обеспечение деятельности Оргкомитета возлагалось на Госкомсевер. В основной состав Оргкомитета вошли заместители министров различных министерств и ведомств и депутаты Государственной Думы, представители народов Севера.

Первое заседание Оргкомитета состоялось 2 декабря 1997 г. под руководством его нового председателя Р. Г. Абдулатипова, заместителя Председателя Правительства, курирующего вопросы национальной политики.

⁴⁰ Аракчаа К. Д. Согласован комплексный план // Бюл. информ. центра «Львовэвэльтлан». № 2/3 (URL: http://www.indigenous.ru/fotki/bull_ru/r_2_3.htm); Аракчаа К. Д., Зайдфудим П. Х. Коренные малочисленные народы Севера. С. 110—111.

⁴¹ URL: http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_52388.html.



2004 г.) см.: Аракчаа К. Д., Зайдфудим П. Х. Коренные малочисленные народы Севера. С. 102—111.

⁴⁴ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 7. Ст. 356.

⁴⁵ О ратификации Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни» // Материалы парламентских слушаний. 22 ноября 1994. М., 1995. С. 69—70.

⁴⁶ Создание Ассамблеи народов России предусматривалось Концепцией государственной национальной политики РФ, утвержденной указом от 15 июня 1996 г., «для налаживания диалога между государственными органами и национальными общностями, ее участия в законотворческом процессе, осуществлении миротворческой деятельности» (см.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 3010).

⁴⁷ URL: <http://www.akdi.ru/sh/prb33/3.html>; <http://npa.gov.garweb.ru:8080/public/default.asp?no=6066310>.

⁴⁸ Орган государственной власти в Правительстве России, ответственный за национальную политику, неоднократно менял свое название, в дальнейшем в тексте приводим его как Миннац РФ.

⁴⁹ В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 1999 г. № 2004-р Всероссийский конгресс проводился как мероприятие Международного десятилетия коренных народов мира (URL: <http://npa.gov.garweb.ru:8080/public/default.asp?no=1481796>).

⁵⁰ Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, перспективы, приоритеты. С. 4.

На нем было принято несколько важных решений: утверждены официальный бланк Оргкомитета (как правительственной комиссии), план мероприятий Десятилетия на 1998 г., созданы рабочие группы по выработке предложений к позиции России по проекту Декларации ООН о правах коренных народов, по доработке Концепции проведения Десятилетия в РФ, Концепции правовой реформы в отношении народов Севера⁴².

В Концепции проведения Десятилетия в РФ (на период 1998—2004 гг.)⁴³ приоритетным признавалось проведение политико-правовой реформы, предусматривающей имплементацию соответствующих норм международного права в правовую систему России. Начать предлагалось с поэтапного включения в российское законодательство положений Конвенции 169 МОТ как единственного в тот период международного документа, в котором в наиболее полной форме были отражены права и интересы коренных народов. Основанием для такой работы явилось поручение Президента РФ Правительству о внесении предложений о ее ратификации (указ Президента РФ от 5 февраля 1992 г. «Об ассоциации автономных округов РФ»⁴⁴), а также итоги парламентских слушаний в Государственной Думе РФ (ноябрь 1994 г.), где признавалась необходимость присоединения России к Конвенции 169 МОТ⁴⁵. Успех реформы связывался с проведением широкомасштабной государственной кампании по подготовке общественного сознания к цивилизованному восприятию правовых вопросов, касающихся коренных народов. Предлагалось организовать:

— систему правового образования по правам человека и правам коренных народов, начиная со школ;

— проведение регулярных телерадиопрограмм на российских и региональных каналах о коренных народах (производство документальных, художественных, мультипликационных фильмов по историко-этнографическим, фольклорным материалам, литературным произведениям писателей коренных народов);

— целевую подготовку юристов, экономистов, менеджеров высшего и среднего звена из числа представителей коренных народов в российских и зарубежных вузах, которым предстояло послужить кадровой основой для становления национально-территориального или общинного самоуправления коренных народов, в частности народов Севера;

— государственные институты, защищающие права и интересы коренных народов в РФ, должность Уполномоченного по правам народов и национальных меньшинств, Ассамблею народов России⁴⁶.

Комплексный план включал также мероприятия по здравоохранению, культуре, науке, спорту, проведение международных мероприятий — конференций, съездов, симпозиумов, фестивалей и т. д. Однако для данного состава Оргкомитета это заседание было первым и последним.

Оценка пятилетней деятельности Оргкомитета оказалась неудовлетворительной. На круглом столе Совета Федерации (июнь 1999 г.) «Пять лет Международному десятилетию: что сделано?» отмечалось, что «большинство малочисленных народов Севера считает, что российская программа Международного десятилетия коренных народов мира практически не реализуется», а «Национальный оргкомитет недостаточно содействовал реализации государственной политики в области защиты прав и законных интересов коренных народов России. За прошедшие пять лет неоднократно менялись его руководители, а члены комитета практически не привлекались к работе»⁴⁷.

Министерство по делам федерации и региональной политики (далее Миннац РФ)⁴⁸, Госкомсевер провели к середине Десятилетия Всероссийский конгресс «Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, перспективы, приоритеты» (Москва, 3—5 декабря 1999 г.)⁴⁹. На нем бездействие Оргкомитета объяснялось ча-



стыми изменениями в структуре Правительства РФ и отсутствием «постоянного куратора данной проблематики в лице одного из вице-премьеров». Отмечалось, что «в результате не выполнен Комплексный план мероприятий по проведению Международного десятилетия, не налажена координация в деятельности министерств и ведомств, не сформирована на федеральном уровне информационно-аналитическая база о положении коренных малочисленных народов»⁵⁰.

Как положительный итог рассматривалось лишь принятие в апреле 1999 г. Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»⁵¹. Его действие начиналось после определения Единого перечня коренных малочисленных народов РФ, утверждение которого Правительством РФ состоялось лишь спустя год — в марте 2000 г.⁵² В соответствии с законом представленные о включении в Единый перечень является компетенцией руководства регионов, где проживают эти народы. В условиях дисперсного расселения большинства малочисленных народов некоторые из них оказались представленными в нем «частями», о включении других своевременно не позаботилось руководство регионов⁵³. Всего в Единый перечень вошли 45 народов, из них 30 — народы Севера.

Содержание Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» существенно отличается от проекта 1993 г. В частности, к ним отнесены народы, «проживающие на территориях расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в РФ менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями». Однако действие закона распространяется не на народы в целом, а лишь «на лиц, относящихся к малочисленным народам, проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйство-вание и занимающихся традиционными промыслами». В законе, правда, оговаривается, что он может применяться также к представителям коренных малочисленных народов, для которых традиционное хозяйство является подсобным видом деятельности (врачей, учителей, управленцев и т. д.), и к представителям других народов, проживающим в местах традиционного расселения малочисленных народов, если последнее будет установлено региональным законом.

Идентифицирующие признаки, положенные в основу определения коренных малочисленных народов, подверглись резкой критике со стороны самих малочисленных народов. По мнению известного чукотского писателя Юрия Рытхэу, «привязывание» законом малочисленных народов к землям своих предков и ведению традиционного образа жизни «вопиюще противоречит Конституции» и ограничивает права человека. Разве за ее пределами «чукча перестает чукчей, коряк коряком, эскимос эскимосом и т. д.»⁵⁴ Разделение народов на разные в право-

⁵¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁵² Там же. 2000. № 14. Ст. 1493. В тексте данной статьи для краткости они будут именоваться «малочисленные народы», за исключением цитирования их названия в документах.

⁵³ К их числу относят сету, проживающих в Псковской области.

⁵⁴ Рытхэу Ю. Вопиюще противоречит Конституции // Северные просторы. 2001. № 3/4. С. 20—21.

⁵⁵ В выступлении А. Д. Марфусаловой на парламентских слушаниях «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» был приведен пример с юкагирами Якутии. Их всего около 600 человек: 544 в селе и 45 в городе, «в том числе ученый и писатель Гавриил Николаевич Курилов, художник и поэт Николай Николаевич Курилов, которые являются духовными лидерами своего этноса, делают все возможное для сохранения юкагирского языка, традиций народа и способствуют выживанию его в нынешних условиях». Почему они не должны пользоваться защитой государства, определенной в этом законе? (см.: О реализации Федерального закона

«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Материалы парламентских слушаний. М., 2001. С. 21).

⁵⁶ Суюнова Ф. С. Выступление на Всероссийском конгрессе : (см.: Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, перспективы, приоритеты. С. 129).

⁵⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁵⁸ В рекомендациях парламентских слушаний Государственной Думы (июнь 2000 г.) о реализации Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» для вступления в силу всех его статей требовалось внести изменения и дополнения в 15 действующих законов и ускорить принятие 4 законов, находящихся в стадии обсуждения, а Правительству РФ поручалось подготовить 15 новых нормативных актов (см.: О реализации Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»).

⁵⁹ О реализации Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». С. 59—62.

⁶⁰ Госкомсевер был упразднен 18 мая 2000 г. в соответствии с указом Президента РФ «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Его функции были переданы Минэкономразвития РФ и Миннацу РФ.

⁶¹ Кирпичников В. А. Выступление на IV съезде Ассоциации (Москва, 12—13 апреля 2001 г.) // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2001. № 6/7. С. 22.

⁶² Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, перспективы, приоритеты. С. 4.

⁶³ URL: <http://npa-gov.garweb.ru:8080/public/default.asp?no=1485318>.

⁶⁴ URL: <http://www.cityline.ru/politika/prav/pr10.html>. Решение Президента РФ об упразднении Миннаца РФ подверглось резкой критике. Депутаты Комитета по делам национальностей Госдумы назвали его «шагом, не соответствующим реалиям общества и государства», и призвали Президента РФ «взвесить все возможные последствия упразднения» (см.: Независимая газета. 2001. 20 окт.; URL: <http://www.ng.ru/politics/2001-10-20>). Общественность также отнеслась с неодобрением к ликвидации Миннаца РФ (см.: Затулин К. Диаспора и миграция. Нет министерства — нет проблемы? URL: <http://otchestvo.org.ua/vesti/s27september/ministerctvo.htm>); Правозащитники против упразднения Минфедерации // Иностранец. № 40. URL: http://moscow.hrights.ru/ethnic/data/ethnic2_11_2001-3.htm).

вом отношении группы — проживающих на территории их исконного расселения и за ее пределами — законодатели сочли искусственным и ведущим к ослаблению общего интеллектуального потенциала малочисленных народов: «в реальной жизни процесс возрождения культуры, языков, самосознания невозможно осуществить без равнозначного участия обеих групп»⁵⁵.

Оспаривается и правомерность использования критерия численности народов как «дискриминирующего» народы, нуждающиеся в защите государства, с численностью более 50 тыс. чел.⁵⁶ Применение закона значительно затрудняется и отсутствием в российских паспортах, выдаваемых с 1997 г., записи о национальности. Меньше сложностей с установлением этнической принадлежности у представителей коренных малочисленных народов, проживающих в местах традиционного расселения, но молодежь, выезжающая на учебу по направлению регионов в специальные учреждения для коренных малочисленных народов, часто вынуждена подтверждать свою национальность через судебную процедуру.

Реализация Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» как ориентированного на создание условий для тех групп малочисленных народов, основным источником существования которых являются традиционные виды хозяйственной деятельности и промыслов, связанные с использованием природных ресурсов на своей исконной территории, оказалась весьма затруднительной и для данной части представителей малочисленных народов. Закон носит рамочный характер. Он «устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов РФ, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни и хозяйствования», реализация которых возможна «в соответствии с установленным федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации»⁵⁷. Это обстоятельство предусматривает длительную и сложную процедуру приведения в соответствие с положениями данного закона действующих федеральных и региональных законов и принятие ряда специальных законов⁵⁸. На парламентских слушаниях особо отмечалась необходимость восстановления деятельности Оргкомитета Десятилетия. Президенту РФ была направлена просьба внести на ратификацию в Государственную Думу Конвенцию 169 МОТ, а Генеральной прокуратуре — осуществить проверку соблюдения органами государственной власти Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»⁵⁹.

В мае 2000 г. был упразднен Госкомсевер⁶⁰ и его полномочия по народам Севера перешли к Миннацу, в структуре которого было создано Управление по делам коренных малочисленных народов. Ему предстояло начать работу по реализации Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ»⁶¹. Сотрудники управления нуждались в объективной информации о положении коренных малочисленных народов, особенно о тех 15, которые впервые получили особый статус. По сообщениям представителей Миннаца, у руководства большинства регионов отмечалось скептическое отношение к проблемам малочисленных народов, а поступающая с мест информация о мерах, принимаемых в последние годы по решению их проблем, оказалась «донельзя скромной»⁶². Недоставало Миннацу и властных полномочий, в связи с чем большие надежды возлагались на восстановление деятельности Оргкомитета как правительственной комиссии. Это, очевидно, стало причиной решения Правительства РФ о совмещении должностей руководителя Миннаца и председателя Национального оргкомитета. В марте 2001 г. Правительство РФ утвердило новый состав Оргкомитета под председательством А. В. Блохина, руководителя Миннаца РФ⁶³. Но его очередной состав не успел приступить к работе. Указом Президента РФ 16 октября 2001 г. Миннац был упразднен,⁶⁴ что снова приостановило деятельность Национального оргкомитета.

Деятельность Оргкомитета была возобновлена В. Ю. Зориним, министром в Правительстве РФ (без министерства) по координации деятельности орга-

нов исполнительной власти в сфере реализации национальной политики. Эта должность была введена в декабре 2001 г. указом Президента РФ⁶⁵. Статус Оргкомитета как правительственной комиссии предусматривал его главе дополнительные рычаги для влияния на федеральные и региональные органы власти, что являлось крайне необходимым в условиях ограниченных ресурсов, имеющихся у министра «без портфеля». Оценивая предыдущую деятельность в России по реализации задач Десятилетия, В. Ю. Зорин заявил, что «мы не можем быть удовлетворены итогом», поскольку «первые 6 лет были потеряны как по объективным, так и по субъективным причинам, связанным с общим состоянием экономики страны, процессом становления федеративного государства, формированием национальной политики»⁶⁶.

Первое заседание нового Оргкомитета состоялось в Москве в июне 2002 г. На нем обсуждались вопросы об участии делегации РФ в I сессии Постоянного форума ООН по вопросам коренных народов⁶⁷, о реализации в 2001 г. программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года». Оргкомитет направил Президенту РФ письмо с просьбой обратиться в ООН с предложением о проведении в Москве летом 2004 г. Всемирной конференции по правам коренных народов.

По регламенту предусматривалось ежеквартальное проведение заседаний Оргкомитета. Всего за период с 6 декабря 2001 г. по 24 февраля 2004 г.⁶⁸ состоялось 7 его заседаний. При незначительной численности аппарата весьма удачно использовалась тактика проведения выездных заседаний: в г. Якутске (Республика Саха (Якутия)) в октябре 2002 г.⁶⁹, в г. Дудинке (Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ) в июле 2003 г.,⁷⁰ в г. Петрозаводске (Республика Карелия) в ноябре 2003 г.⁷¹ Вся деятельность Оргкомитета касалась проблем народов Севера. Обсуждались вопросы образовательной политики, организации территорий традиционного природопользования, представительства в органах власти, выполнения федеральных целевых программ и др. По заявлению В. Ю. Зорина, «в России особое внимание в акции Десятилетия уделяется коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока»⁷².

Статус Оргкомитета как правительственной комиссии в начале марта 2003 г. позволил вынести вопрос «О ходе реализации мероприятий Международного десятилетия коренных народов мира (1994—2004 годы)» на заседание Правительства РФ. На нем был заслушан отчет о выполнении Комплексного плана Десятилетия, практически отразивший деятельность органов государственной власти в области защиты прав коренных малочисленных народов после признания в Конституции РФ их особого статуса по двум основным направлениям — формирования законодательства и экономической поддержки.

О государственной правовой поддержке. По итогам заседания сообщалось, что «приняты специальные законодательные и подзаконные акты Российской Федерации, закрепляющие особые права коренных малочисленных народов на самобытное социально-экономическое и культурное развитие, на защиту исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования»: законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (1999 г.), «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (2000 г.) и «О

⁶⁵ <http://www.cityline.ru/politika/prav/pr10.html>.

⁶⁶ Пресс-конференция В. Зорина 7 августа 2003 г. (URL: http://sibir.rian.ru/news.html?nws_id=162380).

⁶⁷ Постоянный форум ООН по вопросам коренных народов — созданный в 2000 г. консультативный орган при Экономическом и Социальном совете ООН, в составе которого из 16 экспертов половину составляют представители коренных народов (см.: Добро пожаловать в ООН // Мир культур России. 2003. № 5).

⁶⁸ 24 февраля 2004 г. Президент отправил в отставку правительство М. Касьянова, членом которого являлся В. Зорин (URL: <http://www.cityline.ru/politika/prav/pr10.html>).

⁶⁹ Россия выступает за продление Международного десятилетия коренных народов мира (URL: <http://kominarod.bip.ru/php/news/newsnew.phtml?id=6279&idnew=28395&start=5530>).

⁷⁰ URL: http://nn.gazetazp.ru/cgi-bin/si.pl?showdate=20030725&n=5;http://www.mcds.ru/default.asp?Mode=Review&ID_L0=2&ID_L1=21&ID_L2=379&ID_L3=3166&ID=&ID_Review=48568.

⁷¹ URL: <http://gov.karelia.ru/Power/Committee/National/031031.html>.

⁷² URL: http://sibir.rian.ru/news.html?nws_id=162380.

⁷³ Волкова Г. М. Выступление на IV съезде Ассоциации (Москва, 12—13 апреля 2001 г.) // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2001. № 6/7. С. 30.

⁷⁴ Павлов П. Международное право и реформирование законодательства Российской Федерации о коренных малочисленных народах // Участие коренных народов в политической жизни стран Циркумполярного региона: российская реальность и зарубежный опыт. С. 136.

⁷⁵ Якель Ю., Хмелева Е. Судебная защита. Права коренных малочисленных народов на образование территорий традиционного природопользования // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2004. № 15. С. 102—105; Мурашко О. Почему не работает федеральный закон о территориях традиционного природопользования // Там же. 2002. № 11/12. С. 54—47.

⁷⁶ Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: независимый эксперт. докл. С. 8.

⁷⁷ Территория «Тхсаном» в опасности // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2001. № 6/7. С. 74—79; Хроника судебных дел Правового центра «Родник» // Там же. 2002. № 9/10. С. 64—65; Запороцкий О. Совет ительменов Камчатки «Тхсаном» // Там же. 2003. № 14. С. 140.

⁷⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.

⁷⁹ Изменения в федеральных законах о коренных малочисленных народах // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2002. № 9/10. С. 40; Тодышев М., Мурашко О. Работа над федеральным законодательством о коренных малочисленных народах продолжается // Там же. 2002. № 9/10. С. 40.

⁸⁰ Там же. С. 41.

⁸¹ Международное десятилетие коренных народов мира: предварительные итоги // Там же. 2003. № 13. С. 7.

⁸² Анисимов Н. А. Ратификация Конвенции № 169 — назревшая необходимость и гарантии будущего коренных малочисленных народов России // Там же. 2003. № 13. С. 33.

⁸³ URL: <http://www.programs-gov.ru/ext/39/2.htm>.

⁸⁴ Харючи С. Н. Наша судьба — в наших руках: докл. Президента АКМНС и ДВ на IV съезде коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2001. № 6/7. С. 12—13.

⁸⁵ Матвеева К. М. Коренные малочисленные народы и федеральные целевые программы // Экономика коренных народов. 2003. № 1. С. 4—5. См. также: URL: <http://www.programs-gov.ru/ext/39/1.htm>.

территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (2001 г.), постановление Правительства РФ «О Едином перечне коренных малочисленных народов РФ» (2000 г.). При этом был использован традиционный для отчетов Правительства РФ подход — перечисление законов и иных нормативных актов без анализа практики их правоприменения, что весьма критически оценивается представителями народов Севера, которым приходится сталкиваться на местах с проблемами при попытке реализации указанных актов.

Неудовлетворенность такой практикой отчетов неоднократно высказывалась на съездах Ассоциации. На IV съезде (апрель 2001 г.) в выступлении Г. Волковой ответ на вопрос «Что нам дали уже принятые законы?» оказался весьма жестким: «Они еще более усугубили наше положение. Не должно быть позиции, которую занимают здесь, на федеральном уровне, и органы власти, и Ассоциация. Пусть лучше такие, чем никакие. С этого и начинается национальная политика государства. Принятие декларативных законов не улучшает нашу жизнь»⁷³.

По оценке специалистов Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ», «одним из его достоинств является наличие положений о необходимости обеспечения прав коренных народов, а его серьезным недостатком выступает заложенная в самом законе невозможность реализации этих положений»⁷⁴. Декларативность норм данного закона в полной мере ощутили на себе те 15 народов, которые впервые в соответствии с ним получили особый статус. После утверждения Единого перечня на федеральном уровне не последовало ни одного специального нормативного акта, который распространялся бы на все перечисленные в нем народы. Представители 15 народов, впервые получившие особый статус, являлись лишь участниками Всероссийского конгресса (декабрь 1999 г.) и парламентских слушаний «О реализации Закона РФ “О гарантиях коренных малочисленных народов РФ” (июнь 2000 г.). Они не участвовали в заседаниях возобновившего в 2002 г. свою деятельность под руководством В.Ю. Зорина Национального оргкомитета. Снова, как и в советские времена, основным объектом внимания на федеральном уровне стали народы Севера.

Закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» стал предметом острого противостояния между претендентами на создание территорий традиционного природопользования (далее ТТП) и Министерством экономического развития РФ (далее Минэкономразвития), ответственным после упразднения Госкомсевера и Миннаца за экономическую поддержку коренных малочисленных народов. В соответствии с ним ТТП образуются по инициативе представителей народов Севера или их общин как «особо охраняемые природные территории, предназначенные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни», а выделенные под них участки земли передаются организаторам в безвозмездное пользование. ТТП могут

быть федеральными, региональными, межрегиональными и местными; решение об их создании принимается, в зависимости от статуса ТТП, органами власти соответствующего уровня.

В реальности ни одну ТТП практически невозможно организовать без решения Правительства России, поскольку в пределы запрашиваемого земельного участка попадают объекты федерального значения: водоемы, леса, прибрежные зоны. По всем обращениям в Правительство РФ о создании ТТП не принято ни одного решения. В ответах Минэкономразвития, выступающего от имени Правительства РФ, сообщается, что Закон «О территориях традиционного природопользования» вступил в противоречие с рядом действующих законов, нет нормативного акта о порядке их образования и определения границ. Попытки в судебном порядке с помощью Правового центра «Родник» привлечь к ответственности Правительство РФ за бездействие оказались безрезультатными⁷⁵. Обращения к Президенту России также не изменили ситуацию⁷⁶. Известен случай, когда ликвидация созданной до принятия федерального закона ТТП побудила общественную организацию ительменов Камчатки «Тхсаном» обратиться в Европейский суд по правам человека, так как на родине все судебные решения были приняты не в ее пользу⁷⁷. Ситуация осложнилась после принятия в октябре 2001 г. нового Земельного кодекса РФ, из которого была изъята норма безвозмездного пользования землями⁷⁸, что аннулировало право безвозмездной передачи земель для ТТП. Земельные участки могут теперь передаваться гражданам и их объединениям только на праве аренды или в собственность, что противоречит самой сути закона о ТТП, предусматривающего выведение земель, используемых народами Севера для своего жизнеобеспечения, из сферы купли-продажи как основы для жизнедеятельности будущих поколений народов Севера.

Принятие пакета законов о правах коренных малочисленных народов в 1999—2001 гг. совпало с началом работы в сентябре 2001 г. Комиссии при Президенте РФ по разграничению полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления. Одним из ее решений стало предложение об упразднении всех трех вышеперечисленных законов, регулирующих правовой статус коренных малочисленных народов, и включения их норм в профильное законодательство. Вместо закона о ТТП предлагалось ввести в Земельный кодекс РФ отдельную статью о порядке образования и функционирования ТТП⁷⁹.

Предложения комиссии вызвали резкий протест Ассоциации, который был поддержан Комитетом по делам национальностей Государственной Думы, Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Уполномоченным по правам человека РФ О. О. Мироновым. В обращении Ассоциации к Президенту РФ решение комиссии расценивалось как ведущее к уничтожению «основ правового поля защиты интересов коренных народов»⁸⁰. Выход из тупика Мин-

экономразвития видело в подготовке нового варианта закона о ТТП, в котором круг создателей ТТП не ограничивался бы представителями народов Севера, а сам характер их деятельности — «традиционным природопользованием». Ассоциация выступила против такой концепции закона. На заседании Правительства РФ 6 марта 2003 г. президент Ассоциации С. Н. Харючи заявил, что предложенный министерством «проект явно преследует цели открытия доступа к традиционным территориям всем возможным субъектам хозяйственной деятельности. Прослеживается лоббирование интересов добывающих компаний, а не проявление заботы о будущем коренных народов»⁸¹.

Попытка пересмотреть концепцию закона о ТТП, по мнению экспертов Ассоциации, явилась началом «последовательной атаки на права коренных народов, закрепленные в законодательстве». Обеспокоенность позицией Правительства РФ, когда «под благовидными предложениями совершенствования законодательства, разграничения полномочий между разными уровнями власти предпринимаются самые активные попытки ревизии федеральных законов по проблемам коренных малочисленных народов, отмены некоторых основополагающих норм этих законов», выразили и отдельные члены Совета Федерации⁸². Как выяснилось, эти опасения оказались ненапряженными.

Об экономической поддержке. Основной целью целевых программ как главного механизма экономической поддержки малочисленных народов на федеральном уровне провозглашается «создание условий для перехода коренных народов к устойчивому развитию на принципах самообеспечения на основе комплексного развития традиционных отраслей хозяйствования, их ресурсной и производственной базы, духовного и национально-культурного развития, повышения уровня образования, профессиональной подготовки, обеспечения здоровья коренных народов»⁸³.

С начала 1990-х гг. реализовались две целевые программы: Государственная программа развития экономики и культуры малочисленных народов Севера на 1991—1995 гг. и «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 г.» Обе продлевались на один год. Такое обычно происходит, когда орган, ответственный за программу, «забывает» о необходимости своевременно подготовить ее новый вариант. Как правило, в «продлеваемый» год она не финансируется⁸⁴. На программу 1991—1995 гг. было выделено 11,5 % от запланированного, на программу до 2000 г. — только 6,6 %. Поэтому структурами, ответственными за их реализацию, признается, что «основные цели указанных программ не были достигнуты из-за ограниченного финансирования»⁸⁵.

В 2001 г. была принята очередная программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2010 г.» (далее Программа)⁸⁶. По оценке специалистов из числа народов Севера, проект Программы, повторяя предыдущие, «нацелен на развитие не конкретных малочисленных народов Севера,

а районов их проживания»⁸⁷. По заключению Миннаца, анализ мероприятий Программы отчетливо показывает, что они часто «имеют слишком общую направленность и призваны решать проблемы административных территорий, а не конкретных малочисленных народов». Отмечалось, что к разработке Программы недостаточно привлекались сами коренные малочисленные народы, хотя Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» обязывает учитывать их мнение⁸⁸.

Общие расходы Программы на 10 лет запланированы в сумме 2,7 млрд руб., из них треть (750 млн руб.) — из федерального бюджета, половина (1 182 млн руб.) — из регионального, а все остальное — внебюджетные средства, т. е. благотворительная помощь. Средства из федерального бюджета с 2002 по 2005 г. ежегодно примерно по 100 млн руб. направлялись в 28 северных регионов на строительство социально-культурных и производственных объектов по переработке продукции традиционных отраслей хозяйствования в поселениях, расположенных в местах проживания малочисленных народов (86,5 % от запланированных); научно-исследовательскую деятельность (0,5); текущие расходы (13,0 %). В каждом регионе велось строительство от 1 до 3 объектов⁸⁹. До 2006 г. они не индексировались, поэтому реальная помощь из федерального бюджета по Программе в период с 2002 по 2005 г. с каждым годом уменьшалась. В некоторых регионах средства местных бюджетов, выделяемые на поддержку народов Севера, значительно превышают помощь из федерального бюджета. На ресурсодобывающих территориях они просто несопоставимы с объемами федеральной поддержки. Так, например, в Ханты-Мансийском автономном округе федеральные средства составляют менее 1 % от средств округа, предназначенных на поддержку народов Севера. Поэтому официально представляемые сведения о выполнении Программы — в квадратных метрах жилой площади, тысячах мест в школах, больницах и т. п. без указания конкретных регионов, численности проживающих в них представителей народов Севера и их реальной потребности в данных учреждениях — не дают ясного представления о том, насколько она соответствует заявленным целям.

Частая смена исполнителей Программы также не способствует ее успешной реализации. После ликвидации Госкомсевера за нее стал отвечать Миннац. Его руководители в 2001 г. заявили о намерении «избежать уравниловки в распределении государственных средств» и учитывать «объективные факторы, связанные с состоянием этноса и территориально-экономическими условиями»⁹⁰, о необходимости распространения действия Программы на все коренные малочисленные народы России, указанные в Едином перечне коренных малочисленных народов⁹¹. Однако Миннац был упразднен в том же году, а исполнение Программы перешло в Минэкономразвития.

В целом по итогам мартовского заседания Правительства РФ констатировалось, что, «несмотря на принимаемые органами государственной власти меры, положение коренных народов России продолжает оставаться

сложным... перелома в экономическом развитии, улучшения уровня и условий жизни коренных народов не произошло». Отмечалось, что нарушен генофонд народов Севера в связи с изменениями экологиче-

ского равновесия окружающей среды из-за активного промышленного освоения территорий традиционного проживания без серьезных компенсационных мер, а также из-за вынужденного отхода от структуры традиционного питания. По-прежнему с трудом решаются вопросы медицинского, транспортного, торгового обслуживания кочевых общин оленеводов, охотников, рыболовов, удаленных поселений. Большинство сельского населения среди коренных народов не имеет работы, живет за чертой бедности. Только 48 % населения из числа коренных малочисленных народов Севера имеют начальное и неполное среднее образование, а 17 % полностью неграмотны. Средняя продолжительность жизни составляет 49 лет. Доля традиционных отраслей в структуре валового регионального продукта северных субъектов колеблется от 0,2 до 1,5 %. Уровень безработицы в 3—4 раза превышает средний по этим субъектам Российской Федерации. Источники существования — сезонная работа, социальные пособия, пенсии пожилых людей⁹².

Обсуждение на заседании Правительства РФ вопроса о ходе реализации мероприятий Десятилетия завершилось протокольным решением⁹³. Оно не имело, как показали дальнейшие события, никаких последствий для изменения в лучшую сторону ситуации с коренными малочисленными народами, поскольку на реализацию представленного в конце мая 2003 г. измененного Комплексного плана на 2003—2004 г. дополнительных средств не выделялось. Министерством и ведомствам для его выполнения предстояло «сконцентрировать» собственные усилия и средства. Запланированное в разделе «Международные мероприятия» проведение Конгресса коренных малочисленных народов в связи с завершением Международного десятилетия также не состоялось.

В феврале 2004 г. должность министра по национальной политике была упразднена, а в июле, за полгода до завершения Десятилетия, ликвидирован Оргкомитет⁹⁴.

В августе 2004 г. Федеральным законом о разграничении полномочий между разными уровнями власти № 122, известным как «закон о монетизации»⁹⁵, были внесены изменения в законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» и «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ». По оценке как представителей коренных малочисленных народов, так и специалистов, внесение изменений привело к ограничению прав коренных малочисленных народов. Несмотря на то что в соответствии со ст. 72 (ч. 1, п. «б» и «м») Конституции РФ «защита прав национальных меньшинств» и «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» являются сферой совместной компетенции федеральных и региональных властей⁹⁶, из законов были изъяты все положения, касающиеся участия и помощи региональных властей и органов местного самоуправления в реализации прав коренных малочисленных народов в области традиционного природопользования⁹⁷. Внесенные «законом о монетизации» поправки в ряд социальных законов ликвидировали ранее существовавшие льготы по медицинскому и социальному обслуживанию представителей малочисленных

⁹² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 32. Ст. 3327 ; URL: <http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/index.cgi?prg=>.

⁹³ Донской Ф. С. Отзыв на проект федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2010 года» // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2000. № 2. С. 11.

⁹⁴ Томтосов А. А. О проекте федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2010 года» // Там же. С. 16—17.

⁹⁵ Объекты государственных инвестиций по Программе на 2005 г. URL: http://www.programs-gov.ru/cgi-bin/fcp_gosinv.cgi?prg=39&year=2005.

⁹⁶ Кирпичников В. А. Выступление на IV съезде Ассоциации. С. 24.

⁹⁷ Томтосов А. А. О проекте федеральной целевой программы... С. 16—17.

⁹⁸ Пресс-релиз заседания Правительства Российской Федерации 6 марта 2003 г. по вопросу «О ходе реализации мероприятий Международного десятилетия коренных народов мира (1994—2004 годы)» (URL: http://www.government.gov.ru/archiv/data/structdoc.html_he_id_102_do_id_857.htm).

⁹⁹ Мир коренных народов. Живая Арктика. 2003. № 13. С. 24.

¹⁰⁰ Постановление Правительства РФ от 26 июля 2004 г. № 380 «О признании утратившими силу решений Правительства Российской Федерации по вопросам создания и деятельности координационных и совещательных органов, образованных Правительством Российской Федерации (с изменениями на 8 декабря 2005 г.)» (URL: <http://www.svobodainfo.org/info/printdoc?tid=&nd=901904581&prevDoc=9016433&mark=0078ERR007QVK50AEIPT82GCFDLP2A0FVVDK000032I0000NM13V17AO>).

¹⁰¹ Полное название закона № 122 от 24 августа 2004 г. «О внесении изменений в законодательные акты РФ и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Им одновременно вносились изменения в 154 закона.

¹⁰² Конституция Российской Федерации.

народов Севера. Было отменено право на их бесплатное социальное обслуживание и право на бесплатную ежегодную диспансеризацию. Представители малочисленных народов теперь могут пользоваться учреждениями данного профиля лишь на общих основаниях⁹⁸.

Проблема с реализацией закона о ТТП также не решена до настоящего времени⁹⁹. В некоторых регионах, в частности в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, ТТП имеются¹⁰⁰. Ханты-Мансийский округ, где ситуация с малочисленными народами выгодно отличается от общей по стране, становится объектом для посещений представителями различных международных организаций, знакомящихся с положением российских коренных малочисленных народов¹⁰¹.

С образованием в сентябре 2004 г. Министерства регионального развития РФ (далее Минрегион)¹⁰² ему были переданы вопросы национальной политики, в том числе и реализация программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2010 г.».

Совет Федерации в рекомендациях парламентских слушаний, состоявшихся в мае 2005 г., предложил включить в состав приоритетных мероприятий Программы также «развитие здравоохранения, образования, этнической культуры, транспортной и социально-бытовой инфраструктуры в местностях исконного проживания и ведения традиционных форм хозяйствования коренных малочисленных народов»¹⁰³. Изменения в Программе были неизбежны и в связи с утверждением в апреле 2006 г. нового перечня народов Севера, в котором их число возросло с 30 до 40¹⁰⁴. В 2006 г. по заданию Минрегиона был подготовлен проект Концепции федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2015 г.»¹⁰⁵. В нем предлагалось расширить сферу применения федеральной помощи по отношению к народам Севера и значительно увеличить финансирование. Правительство РФ соответствующее решение приняло в июле 2007 г. Оно также внесло изменения в Программу, сократив срок ее действия до 2008 г. и увеличив ежегодное финансирование из федерального бюджета на 2007—2008 гг. более чем в два раза¹⁰⁶. Следующая программа, очевидно, будет разрабатываться на основе вышеупомянутой концепции.

После изменений, внесенных «законом о монетизации» от 24 августа 2004 г. в законы «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» и «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ», единственными нормативными актами на федеральном уровне стали в 2006 г. распоряжения Председателя Правительства об уточнении Перечня малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока по данным переписи 2002 г.¹⁰⁷ К этому можно добавить утверждение нового состава

⁹⁷ Текст закона с исключениями статей в соответствии с Федеральным законом № 122 от 22 августа 2004 г. см.: Статус коренных малочисленных народов России. Правовые акты. Книга третья. С. 48—56.

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ Председатель Комитета по делам Севера и малочисленных народов Совета Федерации Г. Д. Олейник, выступая на семинаре Совета Европы «Международные юридические гарантии защиты национальных меньшинств и проблемы их имплементации» в Страсбурге 18 октября 2006 г., заявил, что «разработка и принятие в дополнение к уже существующему закону о территориях традиционного природопользования подзаконных нормативных правовых актов является задачей, актуальной с точки зрения совершенствования всего блока законодательства, посвященного национальным меньшинствам Севера России» (URL: <http://severcom2004.artstyle.net/files/upload/actions/061020165309.doc>).

¹⁰⁰ Райшев А. Образование территорий традиционного природопользования в Ханты-Мансийском округе: Опыт, проблемы, перспективы // Мир коренных народов. Живая Арктика. 2002. № 11/12. С. 57—60.

¹⁰¹ Доклад Альваро Хиль-Роблеса — комиссара по правам человека Совета Европы о его визите в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 г. и с 19 по 29 сентября 2004 г. Комитету министров и Парламентской ассамблее. С. 56—60 (URL: <http://www.hro.org/docs/rep/alvaro.php>).

¹⁰² Указ Президента Российской Федерации № 1168 от 13 сентября 2004 г. «О Министерстве регионального развития Российской Федерации» (URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/SPage.aspx?PageID=280>).

¹⁰³ Рекомендации парламентских слушаний в Совете Федерации «Бюджетная обеспеченность субъектов РФ, полностью или частично отнесенных к северным районам, и проблемы их устойчивого развития» (Москва, 26 мая 2005 г.) (URL: http://arc.council.gov.ru/kom_home/kom_155/files/upload/actions/051027111020.doc).

¹⁰⁴ О перечне федеральных целевых программ, подлежащих финансированию из федерального бюджета в 2007 г. см.: URL: <http://www.programs-gov.ru/npd/zased2206.html>.

¹⁰⁵ URL: <http://www.minregion.ru/WorkItems/NewsItem.aspx?NewsID=485>.

¹⁰⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июля 2007 г. № 478 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации № 564».

¹⁰⁷ URL: http://www.government.ru/data/news_text.html?he_id=103&news_id=21075.

¹⁰⁸ Распоряжение Председателя Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 758-р.

¹⁰⁹ Документ ООН. A/61/L67.

Национального оргкомитета в связи с принятием ООН решения о втором Международном десятилетии коренных народов мира (2004—2014 гг.)¹⁰⁸ и постановления 2007 г. о сокращении действия программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов до 2010 г.» до 2008 г. с двукратным увеличением ее ежегодного финансирования.

Проведенный анализ основного законодательства о коренных малочисленных народах России в постсоветский период показывает, что самое важное решение государства о включении в Конституцию РФ обязательств по соблюдению прав коренных малочисленных народов в соответствии с международным законодательством о правах коренных народов стало итогом стечения благоприятных для того времени обстоятельств: активной деятельности общественности российских коренных малочисленных народов, непосредственного участия их представителей в законодательных органах российской власти, сотрудничества российских правительственных структур и общественных организаций коренных малочисленных народов с ООН, в работе которой вопросы защиты прав меньшинств и коренных народов приобрели в последние годы особую актуальность.

Непоследовательность реализации данных конституционных положений о правах коренных малочисленных народов в специальном законодательстве отражает общую тенденцию современного российского законодательства в области политических и социальных прав человека, продвижение которого на пути к демократизации общества идет по схеме «шаг вперед, два назад». Возврат к излишней централизации исполнительной власти на федеральном уровне и ослаблению ее представительных органов в центре и на местах, к сожалению, привел в последние годы к некоторым потерям в законодательстве о коренных малочисленных народах по сравнению с периодом начала 1990-х гг. По-прежнему реальное положение с соблюдением их прав определяется скорее отношением к данной проблеме региональных властей, чем нормами федерального законодательства, что порождает значительные различия в осуществлении прав коренных малочисленных народов в разных регионах страны, несмотря на формально общий для них статус, установленный российским законодательством.

Принятие в сентябре 2007 г. ООН Декларации о правах коренных народов¹⁰⁹, с учетом положения Конституции РФ о соблюдении прав коренных малочисленных народов на уровне международных стандартов и приоритета международного законодательства над российским, предоставляет весомые аргументы для приведения довольно поверхностного и противоречивого российского законодательства в этой сфере в соответствие с международными нормами.



Ключевые слова: этнополитика, коренные малочисленные народы, Российская Федерация.

Поступила 25.04.2008