

КОРЕННЫЕ МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ И ГОСУДАРСТВО В УСЛОВИЯХ ПОСТСОВЕТСКОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ

Вадим Анатольевич Тураев,

кандидат исторических наук, ведущий
научный сотрудник Института истории,
археологии и этнографии народов Дальнего
Востока ДВО РАН, Владивосток

E-mail: v_turaev@mail.ru

В статье рассматриваются вопросы взаимоотношений государства и коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в 1990 - первой половине 2000-х гг. Основное внимание уделяется деятельности Государственного комитета по социально-экономическому развитию Севера (Госкомсевер), осуществлявшему государственное регулирование в области социально-экономической политики в районах Крайнего Севера, создания необходимых условий для развития экономики и культуры малочисленных народов Севера. Показаны место Госкомсевера в системе исполнительной власти РФ, особенности его взаимоотношений с другими федеральными структурами, роль в формировании идеологии и механизмов реализации государственной политики в отношении коренных народов в самое сложное для них время, в осуществлении мер по защите их прав и интересов. Проанализирована деятельность Госкомсевера по разработке и реализации федеральных целевых программ экономического и социального развития коренных малочисленных народов, причины их слабой эффективности, участие Госкомсевера в формировании отношений партнерства государства и коренных малочисленных народов, разработке законодательства о коренных народах. В статье впервые вводятся в научный оборот материалы Государственного архива РФ.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, Госкомсевер в системе исполнительной власти, партнерство государства и коренных народов, законодательство о коренных народах.

Indigenous Peoples and the State in the Conditions of the Post-Soviet Transformation.

Vadim Turaev, Institute of History, Archeology and Ethnography peoples of the Far East FEB RAS, Vladivostok, Russia. E-mail: v_turaev@mail.ru.

The article discusses the relationship between the state and indigenous minorities of the North, Siberia and the Far East in the first half of the 2000s. The main attention is paid to the activities of the State Committee for Social and Economic Development of the North (Goskom-north), which carried out state regulation in the field of social and economic policy in the Far North, creating the necessary conditions for the development of the economy and culture of the small peoples of the North. Showing the place of the State Committee in the executive the power of the Russian Federation, the peculiarities of its relations with other federal structures, the role in shaping the ideology and mechanisms for implementing state policy on indigenous peoples at the most difficult time for them, and in implementing measures to protect their rights and interests. The activity of the State Committee for the Development and Implementation of Federal Target Programs for the Economic and Social Development of Indigenous Peoples has been analyzed. small number of people, the reasons for their poor efficiency, the participation of the Goskom-north in the formation of partnerships between the state and indigenous small-numbered peoples, the development of legislation on indigenous peoples. The article introduces for the first time the scientific materials of the State Archive of the Russian Federation.

Key words: indigenous small peoples, Goskomsever in the system of executive power, partnership between the state and indigenous peoples, legislation on indigenous peoples.

Практически все первое постсоветское десятилетие определяющую роль в государственной политике по отношению к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока играл Государственный комитет по социально-экономическому развитию Севера» (Госкомсевер), созданный постановлением правительства РСФСР в декабре 1990 года. Будучи центральным органом федеральной исполнительной власти, он осуществлял государственное регулирование и межотраслевую координацию в области формирования и проведения государственной социально-экономической политики в районах Крайнего Севера, создания необходимых условий для развития экономики и культуры малочисленных народов Севера, осуществления мер по защите их прав, интересов, традиционных отраслей хозяйствования, уклада жизни и культуры.

В первые годы существования Госкомсевер нередко сравнивали с Комитетом содействия народностям северных окраин, созданного в 1924 г. при Президиуме ВЦИК. Между тем, это были принципиально разные государственные структуры. Комитет Севера при ВЦИК был создан для защиты прав и интересов народов Севера в процессе их вовлечения в социалистическое строительство. Без его согласия ни одно ведомство не могло осуществлять свои мероприятия в районах проживания коренных народов. Что же касается Госкомсевера, то во все годы своего существования он занимался социально-экономическими проблемами всего Севера. Проблемы коренных народов занимали в его деятельности далеко не главное место. И сам Госкомсевер, и его структурные подразделения на местах были озабочены главным образом северным завозом (доставка на Север всего необходимого для жизни), жизнеустройством сотен тысяч северян, вынужденно возвращавшихся «на материк» после закрытия на российском севере предприятий, распределением всевозможных субсидий. О второстепенности проблем коренных народов в деятельности Госкомсевера может свидетельствовать хотя бы то, что специальное подразделение - Департамент по развитию экономики и культуры коренных народов - появилось в его структуре далеко не сразу.

Размытая функциональная сущность Госкомсевера была своеобразным отражением гораздо более серьезной проблемы. В правительстве вообще не было единства в оценке проблем коренных малочисленных народов, что, в конечном счете, отражалось и на судьбе Госкомсевера. Известны, по крайней мере, две дискуссии по этому поводу. Первый раз она возникла в 1994 г. в связи с предложением преобразовать Госкомсевер в министерство по делам коренных малочисленных народов Севера. Руководитель Министерства по делам национальностей и региональной политики С.М. Шахрай категорически возражал против такого предложения. Он считал, что проблемы народов Севера - это проблемы социально-экономические, проблемы возрождения и развития традиционного хозяйства, укрепления социальной инфраструктуры на территории их проживания, соответственно и решаться они должны в комплексе с социально-экономическим развитием всего региона. В результате Госкомсевер не стал министерством, а вошел в состав Министерства по делам национальностей и региональной политики как

самостоятельная структура со своим штатом [ГАРФ, ф.10121, оп.2, д.83а, л.16].

Споры о сути проблем коренных малочисленных народов возобновились в ноябре 1998 г. и также были связаны с очередной реорганизацией Госкомсевера. Дискуссию вели ведомства, претендующие на его наследство и функции – Министерство регионального развития (Кирпичников В.А.) и Министерство национальностей (Абдулатипов Р.Г.). Судя по тому, что функции Госкомсевера были переданы Министерству регионального развития, вопрос решился в пользу социально-экономической сущности. Минрегион был определен и правопреемником Госкомсевера по части реализации двух государственных программ – «Дети Севера» и «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года». Доступ к финансовому обеспечению двух этих программ и был истиной причиной дискуссии федеральных ведомств.

Отношение к Госкомсеверу со стороны министерств и ведомств, да и со стороны самого правительства, трудно назвать очень уж уважительным. Его судьба, как органа исполнительной власти, обычно зависела от степени заинтересованности в его деятельности глав северных регионов и настроений председателя правительства. Госкомсевер неоднократно реорганизовывался, менял свое название, исчезал и снова появлялся. Первая реорганизация (объединение с Миннацем) совпала по времени с ростом кризисных явлений на Севере по причине свертывания финансирования. Была остановлена финансовая поддержка новых форм хозяйствования у коренных народов. По существу, сорванным оказался северный завоз 1994 г., что создавало реальную угрозу голода и вымерзания многих северных поселков. Истинной причиной сложившейся ситуации было не столько снижение финансовой поддержки Севера из-за бюджетных трудностей, сколько несогласованность действий федерального центра и регионов. Однако на местах это стало восприниматься как результат реорганизации Госкомсевера. Депутаты, руководители северных регионов требовали его восстановления, и Б.Н. Ельцин предложил правительству «вернуться к вопросу о целесообразности восстановления Госкомсевера как самостоятельной структуры». В ноябре 1995 г. Госкомсевер восстановили, он стал называться Государственный комитет РФ по вопросам развития Севера [ГАРФ, ф. 10121, оп. 2, д. 83в, л.127].

Очередная реорганизация Госкомсевера произошла в ноябре 1998 г. Его функции на этот раз были переданы Министерству регионального развития. Однако, уже в мае 1999 г. Госкомсевер был восстановлен в качестве самостоятельной структуры. В очередной раз изменилось и его название – Государственный комитет РФ по делам Севера. Под таким названием он работал до 17 мая 2000 г., когда был окончательно упразднен, а его функции, в т. ч. вопросы, связанные с обеспечением прав и интересов коренных малочисленных народов, были переданы Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики. Ходатайство Ассоциация коренных малочисленных народов РФ, многих депутатов ГД и руководителей северных регионов о восстановлении Госкомсевера в качестве самостоятельной структуры правительства не было удовлетворено [ГАРФ, ф.10156, оп.1, д.185, л. 30, 44].

Ликвидация Госкомсевера в 2000 г. была во многом символической. Подобно тому, как ликвидация во второй половине 30-х гг. Комитета Севера при ВЦИК

означала отказ от особых подходов в работе с народами Севера, так и упразднение Госкомсевера знаменовало собой начало нового этапа взаимоотношений государства и аборигенных сообществ – отказ от политики государственного протекционизма.

В решение проблем коренных малочисленных народов кроме Госкомсевера были вовлечены и другие правительственные структуры, при этом их вопросы каждые несколько лет передавались все новым и новым министерствам. «В зависимости от того, в какое ведомство они попадали, - справедливо пишет В.А. Кряжков, - можно судить о том, в каком контексте в тот период рассматривались северные народы: территориальном, региональном, национальном, федеративном, экономическом» [8, с.452].

Обилие управленческих структур, занимающихся проблемами коренных народов (только на федеральном уровне в этот процесс были вовлечены более 20 министерств, ведомств, комитетов Федерального Собрания, структурных подразделений администрации Президента), усугублялось многочисленным их реформированием и кадровой чехардой в высших эшелонах власти. С 1990 по 2014 гг. Министерство по национальной политике подвергалось реорганизации 14 раз. Большинство его руководителей исполняли свои обязанности всего несколько месяцев. За короткое время пять раз менялись руководители Национального организационного комитета (НОК) РФ по проведению первого десятилетия коренных народов (1995-2004), в рамках которого предстояло решить немало жизненно важных для коренных народов проблем. Не случайно и план мероприятий этого десятилетия в РФ за первые пять лет их реализации был выполнен всего на 2% [7, с.23]. Во многом по этим же причинам (не достижение заявленных целей) было принято решение о проведении 2-го десятилетия коренных народов – 2005-2015 [ГАРФ, ф.10302, оп.1, д.166, л.3]. Были периоды, когда коренными народами ведали сразу два министерства: национальной политики и регионального развития (1998-1999); по делам федерации, национальной, миграционной политики и экономического развития (2000-2004). Чехарда в этом отношении продолжалась и позже. После ликвидации в сентябре 2014 г. Министерства регионального развития, в ведении которого находились проблемы коренных малочисленных народов, эти функции (защита прав коренных малочисленных народов, реализация их этнокультурных потребностей) стало осуществлять Министерство культуры РФ, а с 2015 г. - вновь образованное Федеральное агентство по делам национальностей. Кадровая нестабильность федеральных структур, занимавшихся проблемами коренных народов, - яркое свидетельство того места, какое занимали они в правительстве.

В СССР вопросами жизнедеятельности коренных малочисленных народов в регионах ведали обычно отделы народов Севера при соответствующих исполкомах. На Дальнем Востоке они имелись во всех краях и областях за исключением Приморья и Амурской области. С появлением Госкомсевера повсеместно были созданы его региональные подразделения, статус которых менялся по мере того какие трансформации происходили с самим Госкомсевером. Так, например, после объединения Госкомсевера с Министерством по делам национальностей и региональной политики в 1994 г. отдел Госкомсевера в Приморском крае стал именоваться отделом по делам национальностей, а через несколько месяцев был вообще расформирован. Вместо него учредили должность советника главы

администрации края по проблемам малочисленных народов [ГАРФ. Ф.10121, оп.2, д.78, л.120]. Аналогичные изменения происходили повсеместно.

В настоящее время в краях и областях Дальнего Востока в зависимости от местных условий и численности коренных народов существуют различные структуры, занимающиеся вопросами их социально-экономического и культурного развития. Для одних они являются основными, в других сочетаются с иными функциями. В большинстве случаев все имеют статус управлений. В Магаданской области - это Управление по связям с общественностью и национальным вопросам. В Сахалинской области Управление коренных малочисленных народов замыкается на одного из вице-губернаторов. Управление по делам коренных малочисленных народов Чукотки создано в составе аппарата губернатора Чукотского автономного округа. В Хабаровском крае Управление по делам коренных малочисленных народов Севера входит в структуру Министерства природных ресурсов. В его составе три отдела: содействия развитию коренных малочисленных народов; сохранения традиционного уклада и социальной инфраструктуры; традиционной хозяйственной деятельности. В Приморье полномочия по регулированию жизнедеятельности коренных народов распределены по профильным управленческим структурам правительства края. В частности, взаимодействие с общественными организациями коренных народов, в т. ч. общинами входит в компетенцию Департамента внутренней политики. В Камчатском крае после объединения с Корякским автономным округом было образовано Министерство по делам Корякского округа, которое неоднократно подвергалось реорганизации. На районном уровне проблемами коренных малочисленных народов занимаются отдельные специалисты, однако, имеются они далеко не везде, да и характер их полномочий таков, что защищать интересы коренных народов им довольно сложно. Один такой специалист на вопрос о его профессиональных обязанностях ответил: «главный, куда пошлют». Повышения квалификации таких специалистов не ведется, соответственно и эффективность их работы, как правило, не высока.

Несмотря на то, что проблемы коренных малочисленных народов в деятельности Госкомсевера занимали достаточно скромное место, именно этот федеральный орган во многом определял государственную политику РФ по отношению к коренным народам в самое сложное для них время. Получая многочисленные сообщения от своих региональных подразделений, местных органов власти и депутатов, в Госкомсевере знали истинное положение дел в северных регионах и в силу своих возможностей пытались влиять на ситуацию. Основным инструментом такого влияния были федеральные целевые программы экономического и социального развития коренных малочисленных народов, заказчиком и куратором большинства которых он выступал. Формулируя их цели и задачи, Госкомсевер тем самым во многом определял идеологию и механизмы реализации государственной политики в отношении коренных малочисленных народов.

За время своего существования Госкомсевер курировал три ФЦП: «Экономическое и культурное развитие малочисленных народов Севера в 1991-1995 гг.» (Программа 145), «Дети Севера» и "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года".

Программа «Дети Севера» была составной частью программы «Дети России» и ставила своей целью создание условий для нормального физического, психического и культурного развития детей, живущих на Севере, в первую очередь детей малочисленных народов.

Программа развития экономики и культуры КМНС на 1991-1995 гг. по своей идеологии напоминала соответствующие программы, принимавшиеся в СССР. В обосновании ее целей говорилось: «Программа не предусматривает осуществления мероприятий только для коренных народов, она адресуетя всему населению этих районов» [ГАРФ, ф.10200, оп.5, д.6062, л.13]. Именно по такому принципу осуществлялись, начиная с 1970 г., все программы социально-экономического развития народов Севера. К чему это приводило хорошо видно из статьи инструктора ЦК КПСС А. Филина, побывавшего в национальных амурских селах в 1988 г. На страницах «Советской культуры» он писал: «Если по Хабаровскому краю на развитие районов проживания народностей Севера вложено по постановлению партии и правительства около двух миллиардов государственных капиталовложений, то почему ни рубля не дошло до мест, где действительно проживают эти народы, до сел Кальма, Монгол, Белоглинка, Тнейвах?» [16].

Депутат Государственной Думы по 57 Комсомольскому на Амуре избирательному округу В.И. Барышев в мае 1995 г. писал председателю правительства В.С. Черномырдину об одном из этих сел: «В селе Кальма 47 домов, 5 – постройки 1960-х годов, 2 – после 60-х, остальные строились в 30-50-х гг. Сегодня в Кальме две семьи живут в бывшем крольчатнике, 4 – в бывшей столовой интерната, 2 – в бывшей конюшне, 2 – в бывшем колхозном складе, 1 – в сетепшивочной мастерской [ГАРФ, ф. 10121, оп.2, д.222, л.37]. Из-за ветхости помещения прекратились занятия в школе, дети учились в интернате, а когда была разморожена система его отопления - на квартирах учителей и главы администрации села [ГАРФ, ф.10104, оп.1, д.20, л.30].

Советская практика латания региональных дыр за счет средств, предназначенных коренным малочисленным народам, продолжала действовать и в новых условиях. Даже те скромные деньги, которые Госкомсевер выделял регионам для решения проблем коренных народов, до адресатов во многих случаях не доходили. Так, например, больше половины средств, выделенных в 1992 г. коренным народам Приморского края (44 млн. руб.), администрация направила на жилищное и социально-культурное строительство в селах, которые к коренным народам никакого отношения не имели [6].

Тем не менее, «Программа 145» до середины 90-х гг. была единственным источником практической помощи коренным малочисленным народам со стороны государства. Первоначально ее мероприятия распространялись лишь на народы Севера, которые признавались таковыми в СССР. С 1994 г. в связи с расширением списка коренных народов она стала охватывать новые территории. Главным в «Программе 145» было оказание помощи новым хозяйствующим субъектам коренных народов в период становления в стране рыночных отношений. По этой причине она рассматривалась как политика государственного протекционизма по отношению к наименее социально защищенной группе народов в переходный период [ГАРФ, ф.10290, оп.1, д.659, л.51]. В ее рамках началась подготовка законодательных актов и

нормативных документов, касающихся коренных народов, поддержка новых форм их традиционного хозяйствования. Однако ее реализация пришлась на очень сложные для государства в финансовом отношении годы*. К середине 90-х гг. финансирование программы стало быстро сокращаться. В 1994 г. оно было урезано в 6 раз, в 1995 – еще в 4 раза. Если в 1991 г. программа была профинансирована на 30%, то в 1995 г. - на 2,2%. В результате в Корякском автономном округе программу по вводу жилья освоили на 20%, в Хабаровском крае – на 17,3%, на Чукотке - на 9,2% [ГАРФ, ф.10102, оп.1, д.4, л.7; д.7, л.14; д.22, л. 133]. Не были выполнены и все другие мероприятия, в связи с чем Госкомсевер просил правительство продлить действие программы до 1 января 1997 г., что и было сделано [ГАРФ, ф.10200, оп.5, д.6047, л.11]. В результате хронического недофинансирования программа трансформировалась в систему государственных предприятий-посредников при Госкомсевере, которые, реализуя ее мероприятия, извлекали прибыль для себя.

Проблемы с финансированием отчасти зависели и от самого Госкомсевера, который не всегда мог убедительно обосновать необходимость выделения средств на мероприятия программы. По этой причине в 1994 г. Минфин практически свернул финансирование многих из них, а программу поддержки новых форм хозяйствования коренных малочисленных народов вообще остановил [ГАРФ, ф.10121, оп.2, д. 83а, л.79].

Слабое финансирование Программы 145 привело к тому, что в Госкомсевере потеряли к ней интерес и приступили к подготовке новой в надежде, что в финансовом отношении у нее будет лучшая судьба. Существовало два варианта программы. Сроки ее внесения в правительство неоднократно продлевались. Она прошла экспертизу в Экспертном совете Правительства РФ.

Основные положения ФЦП «Социальное и экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года» в Госкомсевере обсуждали с субъектами федерации, министерствами, учеными, ассоциацией коренных малочисленных народов на научно-практической конференции «Аборигены, природа, ресурсы Российского севера: инвестиции, проекты, программы». Конференция была созвана в июле 1997 г. Основные приоритеты программы, как их видели в Госкомсевере, были изложены в докладе зам. председателя комитета П.Х Зайдфуддима. В экономической сфере - это развитие традиционных отраслей хозяйства на базе современного оборудования по комплексной переработке продукции, финансовая поддержка национальных хозяйств и восстановление госзаказа на продукцию традиционного хозяйства, в социальной сфере - всемерное развитие систем образования, здравоохранения и культуры, в области экологии - сохранение естественной среды обитания коренных народов и снижение уровней загрязнения.

Принципиально новым в «Программе 2000» была установка на создание условий для саморазвития народов Севера с последующим их переходом на самообеспечение. Другим новшеством при реализации мероприятий программы

*О состоянии финансов государства в этот период ярко свидетельствуют документы федеральных министерств и ведомств, отложившиеся в архивах. Они написаны на машинках с избитыми лентами, нередко на обрывках бумаги, читать которые приходится с большим трудом.

стало заключение ежегодных государственных контрактов не только с северными регионами, но и представителями региональных ассоциаций коренных народов. Подобную процедуру в Госкомсевере рассматривали как первый шаг к переходу государственной политики в отношении коренных народов от патернализма к партнерству [2, с. 93].

Программа ориентировалась на решение действительно актуальных для коренных народов проблем – содействие занятости, традиционной хозяйственной деятельности на базе современного оборудования, комплексной переработке сырья, кредитной поддержке национальных хозяйств, диспансеризация населения и др. И все же преодолеть советскую традицию не удалось. Заместитель начальника Департамента по взаимодействию с регионами Госкомсевера Ю. Скороходов вынужден был признать, что главное в этой программе – решение не проблем малочисленных народов Севера, а мест их компактного проживания, создание условий для развития нетрадиционных форм их жизни [ГАРФ, ф. 10200, оп.5, д.6063, л.1]. Аналогичную оценку дал ей и 3-й съезд коренных малочисленных народов (1997). В его резолюции отмечалось, что «Программа 2000 не в полной мере отражает интересы и чаяния наших народов, она больше привлекательна для разных министерств и ведомств и субъектов федерации, которые используют ее средства в своих целях» [ГАРФ, ф.10200, оп.5, д.9276, л.44].

В финансовом отношении «Программу 2000» постигла та же судьба. Она была утверждена правительством 13 сентября 1996 г., а уже в ноябре Министерство экономики инициировало принятие Указа Президента о ее финансировании за счет бюджетов субъектов федерации. Лимит государственных инвестиций был сокращен на 77%. В результате в первый год реализации программы она была профинансирована из федерального бюджета всего на 3%. В этих условиях большинство финансов программы было направлено не на осуществление ее мероприятий, а на завершение строительства объектов, начатых по «Программе 145». В обширном перечне национальных сел Дальнего Востока, комплексное развитие которых предусматривалось программой, остались лишь Реккиники, Сикачи-Алян, Никольское и Краснено [ГАРФ, ф.10200, оп.5, д.6063, л.115], однако и для них денег не нашлось. Для поиска внебюджетных источников (средства недропользователей, фондов, доходы от приватизации государственной собственности и др.) финансирования программы была создана специальная организация – Дирекция по координации федеральной программы экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера.

Практически каждая ФЦП, посвященная экономическому и социальному развитию коренных народов оборачивалась для Госкомсевера, как заказчика таких программ, подлинным «хождением по мукам». Характерна история с принятием ФЦП «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2010 г.».

В ее основу был положен ряд принципиально новых подходов. Она нацеливалась на решение экономических проблем коренного населения, на формирование новых рабочих мест, продвижение продукции традиционных отраслей хозяйства на рынке. В числе исполнителей программы кроме федеральных и региональных органов власти предусматривались и объединения коренных

малочисленных народов Севера. Система мероприятий программы включала создание рыночных механизмов, адаптированных к условиям жизни северных народов: сети факторий, заготовительных пунктов, цехов по переработке рыбы, мяса, дикоросов, создание торговой сети для реализации продукции.

Программа в марте 2000 г была одобрена Правительством с непринципиальными замечаниями. К апрелю Госкомсевер доработал и согласовал программу со всеми заинтересованными ведомствами, в т. ч. и с главным оппонентом всех государственных программ - Министерством финансов. Однако назрела очередная реорганизация Госкомсевера, программа «зависла». К ней вернулись лишь через год в Министерстве по делам федерации, к которому перешли функции Госкомсевера, как заказчика программы. В процессе нового согласования содержательная сторона программы не изменилась, однако Министерство финансов потребовало сократить финансирование программы в 6 раз – с 5,4 млрд. руб. до 900 миллионов. С учетом позиции Минфина стали отзывать свои согласования и другие министерства. В окончательном, сильно урезанном, виде программу утвердили 27 июля 2001 г. [ГАРФ, ф.10156, оп.1, д.340, л. 61-62]. Почти все, что в ней предусматривалось, осталось на бумаге.

Министерством финансов были «похоронены» и другие важные мероприятия, направленные на поддержку традиционной экономики коренных народов. В 1994 г. Минфин заблокировал принятие постановления Правительства РФ «О чрезвычайных мерах по сохранению традиционных отраслей хозяйствования и социально-экономической защите малочисленных народов Севера», предусматривавшего создание баз переработки продукции традиционного хозяйства [ГАРФ, ф. 10200, оп.5, д. 6059, л. 5-6].

Негативная позиция Минфина по отношению к проблемам коренных малочисленных народов была обусловлена не только трудностями федерального бюджета. У нее была и идеологическая составляющая - либеральная концепция равенства. В Минфине считали, что народы Севера не должны иметь преимуществ перед другими категориями населения. Такая позиция особенно отчетливо проявлялась, когда речь шла о тех или иных преференциях коренным народам. Минфин инициировал изъятие из Земельного и Водного кодексов РФ норм о бесплатном пользовании коренными народами землями различных категорий, отмену налоговых льгот общинам, внеконкурсное получение рыбопромысловых участков и охотничьих угодий. В 2004 г. была отменена 107 статья Лесного кодекса об освобождении коренных народов от платежей за пользование лесным фондом для собственных нужд. Попытки восстановить льготу вызвали категорическое возражение Минфина [ГАРФ, ф.10203, оп.1, д.167, л.101].

Весьма далекими от реальных проблем коренных народов были и другие ведомства, в ведение которых на том или ином отрезке времени попадали их вопросы. Так, например, в Министерстве регионального развития были убеждены, что у северной экономики нет специфики, она укладывается в рамки общих экономических законов [12, с.17].

Нельзя сказать, что федеральные целевые программы в силу их скудного финансирования совсем уж не отражались на положении народов Севера. При всех финансовых сложностях их реализация сдерживала кризисные явления в экономике и

социальной сфере коренных народов. Так, например, в ходе реализации «Программы 145» в целом по российскому северу были введены в эксплуатацию 419,2 тыс. кв. м. жилья, больницы на 407 мест, школы на 3 тыс. мест. В Хабаровском крае в рамках этой программы ввели в эксплуатацию более 2 тыс. кв. м. жилья, школу в селе Джуен, дизельные электростанции в Ухте, Арке и Бельго. На создание материально-технической базы национальных предприятий выделялись средства в Аяно-Майском районе и в Магаданской области [ГАРФ, ф.10102, оп.1, д.17, л.257,262, 264, 310]. В Приморском крае в рамках программы «Дети Севера» в 1995 г. в национальных селах было проведено комплексное медицинское обследование коренного населения, в 1997 г. аналогичное обследование проводилось в национальных селах Хабаровского края, Сахалинской области и Чукотского округа. В рамках «Программы 2000» было частично профинансировано строительство рыбообрабатывающих предприятий в Магаданской области и на Командорах [ГАРФ, ф.10102, оп.1, д.7, л.14; д.4, л.43; д.144, л.5].

Федеральные целевые программы были основным финансовым инструментом государственной поддержки коренных малочисленных народов до 2009 г. после чего функции помощи коренным народам стали передаваться на уровень субъектов федерации. Программы социально-экономического развития коренных малочисленных народов по-прежнему принимались, но их финансовое обеспечение все в большей степени стало возлагаться на регионы. Субсидии федерального бюджета в лучшем случае покрывали лишь 20-30% предусмотренных программой средств. В 2009 г. на поддержку коренных народов в Дальневосточном федеральном округе из федерального бюджета было выделено 350761 тыс. руб., в 2010 г. – 153 234 тыс. Финансирование из региональных бюджетов за это время увеличилось со 113842 тыс. до 238136 тыс. руб. [14, с. 83-84]

На годы работы Госкомсевера пришлась самая, пожалуй, болезненная компания в районах проживания коренных народов в постсоветский период – реорганизация оленеводческих совхозов и других предприятий традиционного хозяйственного комплекса. В политическом отношении это был поиск новых форм организации традиционного хозяйства, альтернативных государственным. Долгое время он базировался на представлениях, получивших широкое распространение в годы перестройки, о том, что достаточно убрать из хозяйственной жизни коренных народов государство, и все сразу образуется. По мере того, как процесс разгосударствления аборигенной экономики набирал обороты, а его катастрофические последствия становились все более ощутимыми, наступало некоторое отрезвление.

Разрушение сельского и промыслового хозяйства в районах проживания коренных народов привело к резкому снижению занятости, уровня и качества жизни. К середине 90-х гг. численность занятых сократилась у удэгейцев на 48,4%, у орочей на 43,4%, у нанайцев на 37,8%, у эскимосов на 31,3%, у нивхов на 29%. Уровень безработицы коренных народов в 1992-1997 гг. вырос в Приморье в 9,5 раза, в Корякском округе в 9,4, в Хабаровском крае в 8,7, а Амурской области в 4,4. В отдельных национальных селах безработица достигала 75-80% [2, с.25-264; 1, с.128].

Длительное отсутствие работы не может не отражаться на психологическом состоянии человека, неизбежно ведет к социальной апатии. Люди перестают

реагировать на отсутствие работы, территории проживания коренных народов превращаются в своеобразные «гетто», где безработица не вызывает дискомфорта. В таких условиях усилия государства, ориентирующего людей на самозанятость, также не приносят результата [5, с.110-111].

Безработица, обнищание населения изменили отношение жителей северных регионов к федеральной власти. По мере того, как ухудшалось социально-экономическое положение, снижалась поддержка президента. Проведенный в 1996 г. в Корякском автономном округе опрос показал, что за Б.Н. Ельцина готовы проголосовать лишь 7% избирателей, в 1993 г. таких было 70% (ГАРФ, ф.10102, оп.1, д.31, л.75).

К середине 90-х гг. в Госкомсевере вынуждены были признать, что замены государству в традиционном хозяйстве коренных народов нет, что без государственной поддержки (дотации, льготное кредитование, возвращении государственного заказа на продукцию северного хозяйства и пр.) переход традиционного хозяйства к рынку невозможен. В качестве первого шага на этом пути в Госкомсевере предлагали распространить на традиционное хозяйство действие Федерального Закона от 2.12.94 г. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» [ГАРФ, ф. 10290, оп.1, д.968, л.59]. Это предложение, однако, не встретило поддержки в правительстве.

С деятельностью Госкомсевера связаны первые попытки осуществления равноправного взаимодействия государства с коренными народами, призванные положить начало переходу от политики патернализма к партнерским отношениям. Суть партнерских отношений в Госкомсевере понимали, как признание за коренными народами права на участие в реализации различных программ и проектов на территории их проживания, а конкретным проявлением таких отношений стали договора с коренными народами по разным аспектам их жизнедеятельности. Первое такое соглашение (договор) на федеральном уровне было заключено в 1996 г. между Госкомсевером и Всероссийской Ассоциацией коренных народов, выражающей их интересы. Предметом соглашения было взаимодействие по вопросам социально-экономического развития, законотворческой деятельности, а также в области международного сотрудничества. В 1999 г. аналогичное соглашение с Ассоциацией было заключено правопреемником Госкомсевера Министерством регионального развития РФ. Известны примеры, когда подобные договора заключались между региональными властями и местными ассоциациями. В 1997 г. соглашение о совместной работе в области законодательной деятельности по вопросам защиты прав и интересов коренных народов было заключено между Думой Приморского края и краевой ассоциацией коренных народов [2, с.61]. К сожалению, большинство подобных соглашений не шли дальше демонстрации намерений, не содержали взаимных обязательств и никаких практических последствий не имели. В частности, в результате соглашения Приморской думы и краевой ассоциации коренных народов о совместной законотворческой деятельности ни одного законодательного акта так и не появилось.

Среди соглашений, отражающих суть партнерских отношений с коренными народами, наибольший интерес представляют договора, в основе которых лежали

экономические, земельные, хозяйственные вопросы. На федеральном уровне такие договора Госкомсевер заключал с некоторыми национальными предприятиями и общинами по реализации конкретных экономических проектов. Широкого распространения эта практика, однако, не получила. На региональном уровне заслуживает внимания соглашение Ассоциации коренных народов и администрации Ольского района Магаданской области о передаче районной ассоциации прав на распределение лимитов вылова лососей. Особенность этого соглашения состояла в том, что общественной организации аборигенов были делегированы управленческие функции местного органа самоуправления.

В дальневосточном регионе наибольшее распространение получили так называемые компенсационные договора между местными ассоциациями коренных народов и промышленными предприятиями. В частности, в 1995 г. между Ассоциацией Северо-Эвенского района Магаданской области, Омолонской золоторудной компанией и администрацией района был заключен договор о правопользовании недрами месторождения Кубака, расположенного на оленьих пастбищах. В соответствии с договором, 6% от общих платежей за недра компания перечисляла районной ассоциации, которая использовала эти средства на материальную помощь оленеводам, подготовку кадров и трудоустройство аборигенов, развитие культуры. Основанием для заключения договора послужил Закон РФ «О недрах».

В Хабаровском крае наиболее успешным является социально-экономическое соглашение между компанией АО «Полиметалл» и Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края, в рамках которого компания осуществляет инвестиции в развитие традиционных методов хозяйствования КМНС и сохранение их культуры [9]. Известны примеры, когда соглашения в сфере социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера заключают между собой администрации районов и региональные органы управления. Подобное соглашение, например, действовало в 2012-2014 гг между Министерством природных ресурсов Хабаровского края и администрацией Ванинского района.

Получили распространение на Дальнем Востоке и договорные отношения ассоциаций коренных народов с коммерческими структурами. Так, ассоциации сел Гижига, Тополовка и Верхняя Парень Магаданской области в соответствии с такими договорами передают коммерческим структурам причитающиеся им лимиты на вылов лососевой рыбы в обмен на продукты питания и трудоустройство аборигенов в этих фирмах на период путины [2, с. 78].

Изменения в общественном строе современного российского государства не могли не поставить в повестку дня потребности в новом законодательстве о коренных малочисленных народах. Его развитие началось уже в конце 1980-х гг. В 1989-1993 гг. в федеральных нормативно-правовых актах, посвященных коренным малочисленным народам, преобладали указы Президента, постановления и распоряжения Правительства и законодательного органа власти страны [2, с.33]. Одновременно началась законодательная работа по проблемам, которые непосредственного отношения к коренным народам не имели, но содержали положения, посвященные их правам. В 1991-1995 гг. вступили в силу Земельный и Лесной кодексы, Законы «О

недрах», «О животном мире», «О соглашениях о разделе продукции», «О континентальном шельфе» и др.

Правовая база поддержки и защиты коренных малочисленных народов Севера формировалась сложно. Начало ее формированию было положено Верховным Советом РФ, который 18 июня 1993 г. принял «Основы законодательства РФ о правовом статусе коренных малочисленных народов» [13]. Президент РФ Б.Н. Ельцин, однако, закон не подписал, внес в него ряд поправок, которые должны были обсуждаться в Верховном Совете. Политические события 1993 г. не позволили завершить эту работу. Не лучше оказалась судьба закона и в Государственной Думе. Он дважды принимался и дважды отклонялся Президентом, менял свое название.

К середине 1990-х гг. отношение государства к проблеме особых прав коренных малочисленных народов заметно изменилось. И в правительстве, и в Федеральном Собрании в соответствии с либеральной концепцией равенства прав граждан появились большие сомнения в целесообразности разработки особого правового статуса коренных малочисленных народов. В этих условиях Госкомсевер предпринял попытку привлечь к проблеме законодательного обеспечения прав коренных народов широкую общественность. Проблемы законодательного закрепления прав коренных малочисленных народов обсуждались наряду с другими вопросами на научно-практической конференции «Аборигены, природы, ресурсы Российского Севера: инвестиции, проекты, программы», которую Госкомсевер провел в июле 1997 г. На конференции подчеркивалась необходимость широкой политико-правовой реформы отношений государства с коренными народами. Ставился вопрос о наделение коренных народов правом собственности на землю и природные ресурсы территорий их проживания, о возрождении национально-территориального или общинного самоуправления. Все эти предложения за пределы резолюции конференции не вышли.

Своеобразной лакмусовой бумажкой отношения государства к проблеме обеспечения прав коренных малочисленных народов может служить история с ратификацией Конвенции 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни». Проблему ратификации Конвенции российские законодатели обсуждали неоднократно. Этот вопрос даже включался в повестку дня 4-й сессии Верховного Совета РФ. Всякий раз подчеркивался ее прогрессивный характер, но ратификации так и не происходило [ГАРФ, ф.10102, оп.1, д.98, л.86].

Думается, что в самом начале 90-х гг. ратификация не состоялась главным образом потому, что это требовало изменения российского законодательства в соответствии с положениями Конвенции. В условиях становления нового Российского государства и экономических реформ это не представлялось первоочередной задачей, были более злободневные для того времени проблемы. Однако уже с середины 1990-х гг. отказ от ратификации стал носить принципиальный характер. Основопологающие требования конвенции (право собственности и владения землями, на которых коренные народы традиционно проживают, право на природные ресурсы этих земель, на участие в управлении ресурсами, право на компенсацию за ущерб, нанесенный их землям в процессе промышленного освоения и др.) оказывались для правительства неприемлемыми. К этому российское государство не было готово [ГАРФ, ф. 10101, оп.1, д.192, л.2-3]. Подобное отношение к проблеме

разделяло и абсолютное большинство населения в северных регионах. Как показал опрос, право коренных малочисленных народов на природные ресурсы своих территорий считало возможным признать лишь 13% опрошенных [4]. Не лишнее напомнить, что РФ по этим мотивам не поддержала и Декларацию о правах коренных народов, принятую Генеральной Ассамблеей ООН в 2007 г.

Весьма показательна в этом отношении трансформация наименований территории, на которой исторически жили народы Севера. До начала 1990-х гг. в официальных документах господствовала формула «районы проживания народов Севера». В 1991 г. стало использоваться выражение «места проживания коренных народов», с 1996 г. – «места компактного проживания коренных народов». Стремление сузить территорию расселения коренных малочисленных народов отчетливо проявилось и в утвержденном правительством (2009 г.) перечне мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Во многих случаях в нем значились только населенные пункты, что делало невозможным традиционную деятельность, которая ведется, как правило, за их пределами. В некоторых регионах в Перечень не были включены даже реальные места проживания малочисленных народов.

Препятствием для ратификации конвенции, впрочем, были не только проблемы собственности на землю и использования природных ресурсов. Серьезные дискуссии возникали по поводу самого понятия «коренные народы», его интерпретация в конвенции во многом противоречила российским представлениям о его сути. Кроме того, в Конвенции 169 ничего не говорилось о праве коренных народов на собственные национально-государственные образования, в то время как в РФ такие образования (автономные округа) у них имелись. Возникали сомнения, не создаст ли ратификация ситуацию, когда нужно будет отказаться от таких образований? Смущала финансовая составляющая проблемы ратификации, ее соответствие российскому судопроизводству. Эти и целый ряд других вопросов обсуждались 22 ноября 1994 г. в Государственной Думе на парламентских слушаниях, посвященных ратификации конвенции [11].

Говоря о злоключениях с ратификацией Конвенции 169 в России, следует иметь в виду еще одно обстоятельство. Советское государство в отношении с коренными малочисленными народами во все времена исходило из необходимости их интеграции в современное общество. Аналогичной позиции в отношении коренных народов придерживались и в других странах с той лишь разницей, что интеграция там осуществлялась с меньшей бескомпромиссностью. Эти же нормы содержались и в международных документах о коренных народах (Конвенция 107, Рекомендация 104). По мере того, как все большую значимость в современном мире приобретала проблема прав человека, не могло не измениться и отношение к производной от нее проблеме прав коренных народов. Эти изменения и отразила Конвенция 169, провозгласившая своей целью *отказ* от ориентации на ассимиляцию коренных народов. В этих условиях у российского государства появлялась возможность, не ратифицируя саму конвенцию, взять на вооружение ее основную философию, что и было сделано. Россия, не участвуя в Конвенции 169, признала важность этого документа для развития прав коренных народов, а многие ее положения стали оказывать определенное влияние на законодательство РФ о коренных народах.

Права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права гарантирует и статья 69 Конституции РФ.

Говоря о проблемах, с которыми столкнулось российское законодательство в отношении прав коренных малочисленных народов, следует иметь в виду вот еще что. В начале 1990-х гг. страна находилась в правовом поле социалистического способа производства, хотя отчаянно стремилась к рыночным отношениям (если менее стыдливо, но более точно – в капитализм). На этой почве неизбежно возникали правовые коллизии. В сознании правительства и законодателей принципы двух противоположных общественно-политических систем причудливо переплетались. Законодатели в большей степени ориентировались на советские правовые нормы, чиновники-рыночники, которых в правительстве было большинство, – на нужды и потребности нарождающегося частного капитала. Эта двойственность порождала и противоречивые документы. Законодатели закладывали в правовые акты нормы социалистического общества, чиновники старались их нейтрализовать. Все это, с одной стороны, существенно тормозило законодательный процесс, с другой – порождало компромиссные документы, которые по большому счету просто не могли работать.

Многострадальный Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (на его подготовку ушло 7 лет, он 4 раза отклонялся) был принят в результате компромисса в 1999 г. и в известной мере определял российскую политику в отношении коренных малочисленных народов. Закон носил рамочный характер. Чтобы он стал действовать, предстояло принять в его развитие на федеральном и уровне субъектов федерации, соответствующие законодательные и нормативные акты. Для закона были характерны многочисленные противоречия, излишняя декларативность. В силу этих причин закон претерпел многочисленные изменения, которые продолжают вноситься. Одно из последних – предложение о создании реестра представителей коренных малочисленных народов для облегчения получения, полагающихся им льгот.

Не менее сложно принимались и другие законодательные акты о коренных народах. Закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» был принят Государственной Думой в октябре 1999 г., но отклонен Президентом и долго проходил согласительные процедуры. В окончательном виде закон был принят в 2000 г. Почти 10 лет всевозможных консультаций и согласований потребовалось, чтобы принять Закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001), на основании которого до сих пор не закреплено ни одной федеральной территории. С его появлением законодательная деятельность по защите прав коренных народов вообще завершилась. Наступил период «совершенствования» законов.

К началу 2000-х гг. федеральное законодательство, определяющее основу защиты традиционного образа жизни коренных народов, включало три федеральных закона: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999); «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ» (2000); «О

территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (2001). Отдельные положения, посвященные правам коренных народов, содержались в ряде федеральных законов, вступивших в силу в 1991-1995 гг., - Земельном кодексе, «О недрах», «О животном мире», в отраслевых федеральных законах и нормативных актах Правительства РФ. К сожалению, отсутствие механизма реализации этих положений делало их не больше, чем декларациями. Заместитель руководителя Департамента по взаимодействию с регионами Министерства сельского хозяйства РФ Ю.Н. Свирский на парламентских слушаниях в ГД в июне 2000 г. так охарактеризовал законодательные и нормативные акты о коренных народах: «перечислять эти документы можно долго, но работающих среди них практически нет» [12, с.25].

Попытку выявить наиболее характерные проблемы в практике применения российского законодательства в отношении коренных малочисленных народов Госкомсевер предпринял в 1998 г., разослав соответствующие запросы администрациям северных территорий, представительствам Госкомсевера и региональным ассоциациям коренных народов.

Запрос Госкомсевера в некотором роде пролил свет на качество законодательных актов. Выяснилось, что затруднений в реализации норм, защищающих интересы коренных народов, в таких законах как «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире», Лесном кодексе, «О плате за землю» практически нет. Все их нормативные положения имели однозначное толкование, а их реализация не требовала дополнительных финансовых затрат. В то же время законы «О недрах», «О континентальном шельфе», «Об общих принципах организации местного самоуправления» и ряд других оказались трудновыполнимы по причине отсутствия механизма их реализации и финансирования [2, с.45-46]. Принятие ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» помимо всего привело к тому, что из Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» были исключены положения, устанавливающие права общин коренных малочисленных народов в области местного самоуправления.

Роль Госкомсевера в разработке и совершенствовании законодательства о коренных малочисленных народах вряд ли стоит преувеличивать, но факт остается фактом: не стало Госкомсевера, прекратилась и законодательная работа в этой области. Она все в большей степени стала перемещаться в регионы. К 2010 г. на территории Дальневосточного федерального округа действовало 170 региональных нормативно-правовых актов, касающихся коренных народов, в т. ч. 63 закона. Безусловными лидерами в этом отношении являлись Якутия, Чукотский АО, Магаданская область и Хабаровский край. На их долю приходится более 60% принятых нормативно-правовых актов. Региональные программы по поддержке КМНС действовали в Камчатском крае, Чукотском автономном округе, Амурской, Магаданской и Сахалинской областях. Финансирование мероприятий в рамках этих программ составило в 2009 -2010 гг. 1543 млн. рублей, при этом более 85% от общего объема финансирования приходится на программы, реализуемые в Чукотском автономном округе [14, с.83].

Для российского законодательства о коренных малочисленных народах, формировавшегося в постсоветский период, характерны две специфические особенности. Одна состоит в том, что оно стремилось оградить коренные народы от модернизационных процессов, которые, по сложившемуся к тому времени общественному мнению, считались губительными для традиционных обществ. В годы, когда весь советский опыт рассматривался исключительно негативно, такая позиция на какое-то время стала господствующей. Отсюда вытекала и другая особенность - законодательство не защищало коренные народы как этнические общности (национальности). Оно брало под защиту ту их часть, которая еще не разорвала пуповину, связывающую с традиционным образом жизни. Остальные должны были строить жизнь на общих основаниях. Объектом законодательных инициатив в этом случае становились не чукчи, коряки, нанайцы и другие коренные народы, а те их общины и семьи, для которых традиционный образ жизни продолжал оставаться смыслом жизни. Такой подход, однако, не мог не вступить в противоречие с реальной жизнью. Осуществить его на практике было очень сложно, а потому законодательство изначально было обречено на противоречивость. Признавая коренные народы коллективным субъектом права, законодательство в качестве объекта их коллективных прав рассматривало территорию проживания и традиционное природопользование (традиционный образ жизни). Все это окончательно запутало и тех, кого защищали эти законы, и тех, кто обязан был их исполнять. Не случайно практически все принятые федеральные законы о КМНС неоднократно редактировались, дополнялись, изменялись, нередко по несколько раз в год. Уследить за этими изменениями не могут не только коренные народы, но и властные структуры.

Попытка определиться с субъектами права была предпринята в постановлении Правительства РФ «О едином перечне коренных малочисленных народов РФ» [10], подготовленном Министерством по делам федерации и национальностей на основании предложений субъектов Российской Федерации (2000). В основу перечня были положены современные наименования малочисленных народов. Между тем, у них продолжают бытовать и старые этнонимы (гольды, гиляки, ламуты и др.), расставаться с которыми люди не желают и которые были записаны даже в паспортах. Не исчезли из памяти и многочисленные самоназвания. Самым разумным было бы указывать в перечне народов наряду с официальным наименованием старое, но это сделано не было, что и породило массу проблем. Многие из тех, кто числил себя гольдами, гиляками или намыланами, в представлениях чиновников вовсе не являлись «субъектами права», соответственно на них не распространялись и сами эти права. Им отказывали в назначении пенсии, в выделении промыслового участка или квот на вылов рыбы и т.п. Появление в перечне в качестве самостоятельной этнической группы аlyторцев, учитывавшихся ранее в составе коряков, но никогда не фиксировавшихся в паспортах и других документах, сделало их вопреки всяким перечням несуществующими – подтвердить свою принадлежность к аlyторцам они не могут, нечем. Не потому ли во время переписи 2002 г. аlyторцами назвали себя всего 8 человек? Некоторые уточняющие изменения в перечень со временем были внесены. В 2011 г. старым этнонимом дополнилось

наименование эвенов (ламуты) и тофаларов (тофа). Не решен вопрос с нанайцами-гольдами, хотя именно у них особенно часты конфликтные ситуации.

Не менее сложно происходило определение «объекта коллективных прав» коренных народов – территории проживания и традиционного природопользования. В едином перечне коренных малочисленных народов указывались лишь субъекты РФ, в которых они проживают. При этом во внимание не были приняты административно-территориальные изменения, существенно изменившие первоначальную картину их расселения. Территорией проживания орочей, например, был указан только Хабаровский край. В территорию проживания юкагиров не был включен Чукотский автономный округ, территорию проживания эскимосов привязали к Корякскому автономному округу. К чему привели такие несоответствия, стало ясно очень скоро. Орочам, проживающим в Приморском крае, отказывали в праве на вылов рыбы, юкагир на Чукотке не мог оформить социальную пенсию и т.п. Волна недовольства перечнем побудила регионы создавать свои, которые более адекватно отражали ситуацию с расселением. Так, в 2004 году Законом Хабаровского края «О перечне территорий компактного проживания коренных малочисленных народов РФ в Хабаровском крае» был утвержден список таких территорий – всего 58 сел и поселков.

Подобные перечни, решая в какой-то степени проблему места проживания коренных народов, совершенно не решали другой. Дело в том, что места проживания и традиционного природопользования аборигенов, как правило, не совпадают. Ловить рыбу, охотиться, не говоря уже о том, чтобы пасти оленей, приходится не в границах поселения, в котором живут люди, а за десятки и сотни километров от них, иногда даже в других административных районах. Подобное несоответствие привело к тому, что людям, промысловые участки которых располагались за пределами поселений, стали отказывать в праве на традиционное природопользование. «Субъекты права» не могли воспользоваться «объектом прав».

Многочисленные проблемы коренных малочисленных народов к началу 2000-х годов все отчетливее стали превращаться в раздражающий фактор, что породило стремление изъять из общественного обсуждения, или, во всяком случае, существенно смикшировать, значительную часть этих проблем. Отсюда ряд знаковых решений – ликвидация Госкомсевера, автономных округов, отмена обязательной статистической отчетности по коренным малочисленным народам, стагнация законодательной деятельности в области прав коренных народов, беспрецедентная ревизия уже принятых законодательных и нормативных актов.

Из Закона РФ «О недрах» (1992) исключено положение о том, что при пользовании недрами в районах проживания малочисленных народов часть платежей, поступающих в бюджеты субъектов федерации, используется для социально-экономического развития этих народов. Из ФЗ «О территориях традиционного природопользования» (2001) исчезло право безвозмездного пользования коренными народами земельными участками, находящимися в границах ТТП. Из Земельного, Лесного и Водного кодексов изъяты нормы о бесплатном пользовании землями различных категорий, разрешена приватизация природных ресурсов на территориях проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов. Из федеральных законов о рыболовстве и охоте изъяты нормы о

бесконкурсном получении рыбопромысловых участков и охотничьих угодий, получить их можно только через аукционы, на заключение охотхозяйственных соглашений установлены высокие ставки. В результате этих изменений ранее предусмотренные законами привилегии коренных народов в использовании объектов охоты и рыболовства, в налогообложении практически сведены к нулю [17, с.16-18].

Своеобразный итог изменениям в законодательстве подвел Федеральный закон №122 (2004), который, по выражению А.А. Тишкова, «дорожным катком прошелся по социально ориентированному законодательству 90-х годов» [15]. ФЗ №122 внес изменения в 154 федеральных закона, в т.ч. и в законы «О гарантиях прав малочисленных народов РФ» и «Об общих принципах организации общин малочисленных народов». Изменения, внесенные в законодательство о коренных малочисленных народах Севера, подробно охарактеризованы В. Кряжковым. В общих чертах они сводятся к следующему.

- Органы государственной власти субъектов РФ лишены полномочий принимать законы и нормативно-правовые акты о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, устанавливать порядок организации и деятельности их общин, общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления, выдавать лицензии и устанавливать квоты на занятие традиционными промыслами малочисленных народов.

- Субъекты РФ не могут устанавливать квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и органах местного самоуправления.

- Органы местного самоуправления лишены возможности оказывать из местных бюджетов финансовую помощь на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, создавать на общественных началах при органах местного самоуправления советы представителей малочисленных народов, принимать правовые акты о социально-экономическом и культурном развитии малочисленных народов, а также о защите их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

- Территориальное общественное самоуправление малочисленных народов должно осуществляться в соответствии с федеральным законом, а не с законами субъектов федерации как было ранее. Установление общих принципов организации и деятельности такого вида самоуправления отнесено теперь к полномочиям органов местного самоуправления, а не полномочиям органов государственной власти субъектов РФ.

- Федеральные органы государственной власти и органы власти субъектов РФ не могут оказывать общинам малочисленных народов помощь в виде налоговых льгот и преимуществ, целевое финансирование региональных и местных программ сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

- Общины не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. Органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления при решении вопросов, затрагивающих интересы общин,

могут не учитывать их мнение. Отменены льготы членам общин, установленные федеральным законодательством и законодательством субъектов федерации.

Трансформация полномочий органов власти, по мнению В. Кряжкова, свидетельствует о централизации правового регулирования отношений, касающихся коренных малочисленных народов, стремлении избежать дублирования властных полномочий и не меняют сути государственной политики по отношению к коренным малочисленным народам [8, с.83- 91].

Вместе с тем нельзя не видеть и серьезных проблем, порожденных этими изменениями. Отмена полномочий субъектов РФ устанавливать в интересах коренных народов те или иные нормы создает опасный прецедент – местные органы власти освобождаются от ответственности за решение их проблем, под сомнение поставлена сама возможность формирования регионального законодательства в этой сфере. Вряд ли это пойдет на пользу коренным народам. Их проблемы из федерального центра трудно различимы, а у власти на местах появилась официальная возможность не заниматься этими проблемами - ее полномочия забрал федеральный центр.

Исследователи указывают и на другие недостатки в законодательном регулировании вопросов, связанных с правами коренных малочисленных народов: множественность актов; терминологический разнобой; отсутствие федерального законодательства, регламентирующего такой важнейший аспект жизнедеятельности коренных народов, как оленеводство; нерешенность проблем права коренных народов на земли и самоуправление [3, с.51]. Все это может означать лишь одно - системы правовой поддержки и защиты интересов коренных малочисленных народов в России все еще не сложилось. И дело не только в правовых аспектах проблемы. Как свидетельствует практика последних десятилетий, ни одна из серьезных проблем коренных малочисленных народов так и не получила удовлетворительного разрешения. А это значит, что есть основания говорить о кризисе концептуальных основ государственной политики в их отношении.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ

1. Агитаев Е.А. Проблемы занятости населения: этнический аспект // Северные народы России на пути в новое тысячелетие. Сб. документов, статей, воспоминаний и размышлений. М., 2000. С.126-137
2. Аракчаа К.Д., Зайдфудим П.Х. Коренные малочисленные народы Севера. М.: Научная книга, 1999. – 147 с.
3. Гарипов Р.Ш. Защита прав коренных народов в России и США. Казань: Издательство Татарского государственного гуманитарно-педагогического университета, 2010. – 252 с.
4. Гузанова А. Многим просто некуда податься // Российская газета, 6 апреля 1992 г.
5. Здоровье коренного населения Севера РФ: на грани веков и культур / А.И. Козлов, М.А. Козлова, Г.Г. Вершубская, А.Б. Шилов. 2-е изд. – Пермь: ОТ и ДО, 2013. – 205 с.
6. Карташов А. Администрация края деньги делила // Владивосток, 20 октября 1992
7. Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, перспективы, приоритеты: материалы Всерос. конгресса. 2-5 декабря 1999 г. – СПб. 2000
8. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010, 560 с.

9. Леонов С.Н., Шеварёва Я.С. Проблемы и перспективы развития традиционных видов хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Дальнего Востока // Регионалистика, 2017, т.4, № 2. С. 26-45
10. О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 // Российская газета, 5 апреля 2000 г.
11. О ратификации Конвенции №169 МОТ «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Материалы парламентских слушаний. 22 ноября 1994 года. – М.: РИО Аппарата ГД. 1995. - 112 с.
12. О реализации Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Материалы парламентских слушаний. 13 июня 2000 г. М.: Изд-во Государственной думы. 2001. – 64 с.
13. Основы законодательства РФ о правовом статусе коренных малочисленных народов» // Федерация, 22 июня 1993.
14. О состоянии и проблемах правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Парламентские слушания в СФ 28 апреля 2011 года. М.: Издание Совета Федерации. 2011
15. Тишков А. Судьба российского законодательства по защите прав коренных малочисленных народов Севера: комментарии у разбитого корыта. URL: [http:// biodat.ru/ doc/ lib/ tishkov1. Htm](http://biodat.ru/doc/lib/tishkov1.htm)
16. Филин А. Кальма просит защиты // Советская культура. 27 октября 1988.
17. Якель Ю.Я. Общая характеристика действующего законодательства. Проблемы практики применения // Север и северяне. Современное положение коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока России. М.: ИЭА РАН, 2012. С.8-21
18. ГАРФ (Государственный архив РФ)

REFERENCES

1. Agitayev EA *Problemy zanyatosti naseleniya: etnicheskij aspekt* [Se-true peoples of Russia on the way to the new millennium. Sat. documents, articles, memories and reflections]. Moscow, 2000. P.126-137. (In Russ.)
2. Arakchaa KD, Zaidfudim P.Kh. *Korennyye malochislennyye narody Severa* [Indigenous small peoples of the North]. Moscow. The scientific book, 1999. 147 p. (In Russ.).
3. Garipov R.Sh. *Zashchita prav korennykh narodov v Rossii i SSHA* [Protection of the rights of indigenous peoples in Russia and the United States]. Kazan. Publishing House of the Tatar State Humanitarian Pedagogical University, 2010. 252 p. (In Russ.).
4. Guzanova A. *Mnogim prosto nekuda podat'sya* [Many simply have nowhere to go]. Rossiyskaya Gazeta, 6 april 1992. (In Russ.).
5. *Zdorov'ye korenного naseleniya Severa RF: na grani vekov i kul'tur* [Health of the indigenous population of the North of Russia: on the verge of centuries and cultures] / A.I. Kozlov, M.A. Kozlova, G.G. Vershubskaya, A.B. Shilov. 2 nd ed. - Perm: FROM and BEFORE, 2013. 205 p. (In Russ.).
6. Kartashov A. *Administratsiya kraya den'gi delila* [The Administration of the Territory shared money]. Vladivostok, 20 October 1992 (In Russ.)
7. *Korennyye malochislennyye narody Rossii na poroge KHKH1 veka: proble-my, perspektivy, priority: materialy Vseros. Kongressa. 2-5 dekabrya 1999 g.* [Indigenous peoples of Russia on the threshold of the 21st century: problems, perspectives, priorities: materials Vseros. Congress. December 2-5, 1999]. - St. Petersburg. 2000. (In Russ.)
8. Kryazhkov V.A. *Korennyye malochislennyye narody Severa v rossiyskom prave.* [Indigenous minorities of the North in Russian law]. Moscow: Norma, 2010, 560 p. (In Russ.)
9. Leonov SN, Shevaryova Ya.S. *Problemy i perspektivy razvitiya tradi-tcionnykh vidov khozyaystvennoy deyatel'nosti korennykh malochislennykh narodov Severa Dal'nego Vostoka.* [Problems and Perspectives of Development of Traditional Types of Economic Activities of Indigenous Peoples of the North of the Far East]. Regional Studies, 2017, vol. 4, № 2. P. 26-45. (In Russ.)
10. *O Yedinom perechne korennykh malochislennykh narodov Rossiyskoy Fe-deratsii. Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 24 marta 2000 g. № 255* [On the Unified List of Indigenous Peoples of the Russian

- Federation. Decree of the Government of the Russian Federation No. 255 of March 24, 2000]. Rossiyskaya Gazeta, April 5, 2000. (In Russ.)
11. *O ratifikatsii Konventsii №169 MOT «O korennykh narodakh i nardo-dakh, vedushchikh plemennoy obraz zhizni v nezavisimyykh stranakh»* [On the ratification of ILO Convention No. 169 on Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries. The materials of the parliamentary hearings. November 22, 1994]. Moscow: RIO Apparata of the State Duma. 1995. - 112 p. (In Russ.)
 12. *O realizatsii Federal'nogo zakona «O garantiyakh prav korennykh malo-chislennykh narodov Rossiyskoy Federatsii»* [On the implementation of the Federal Law "On Guarantees of the Rights of Indigenous Peoples of the Russian Federation". Materials of parliamentary hearings. June 13, 2000]. Moscow: State Duma Publishing House. 2001. - 64 p. (In Russ.)
 13. *Osnovy zakonodatel'stva RF o pravovom statuse korennykh malochislennykh narodov* [Fundamentals of the legislation of the Russian Federation on the legal status of indigenous small-numbered peoples] Federation, June 22, 1993. (In Russ.)
 14. *O sostoyanii i problemakh pravovogo regulirovaniya traditsionnoy kho-zyaystvennoy deyatel'nosti korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka RF* [About a condition and problems of legal regulation of traditional hozyajstvennoj activity of the radical small people of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. Parliamentary hearings in the Federation Council on 28 April 2011]. Moscow: Publication of the Federation Council. 2011. (In Russ.)
 15. Tishkov A. *Sud'ba rossiyskogo zakonodatel'stva po zashchite prav ko-rennykh malochislennykh narodov Severa: kommentarii u razbitogo koryta* [The fate of Russian legislation to protect the rights of native indigenous peoples of the North: comments from the broken corpse]. Availabl at: [http:// biodat.ru/ doc / lib/tishkov1. Htm](http://biodat.ru/doc/lib/tishkov1.htm) (accessed 21.09.2018). (In Russ.)
 16. Filin A. *Kal'ma prosit zashchity* [Kalma asks for protection]. Soviet culture. October 27, 1988. (In Russ.)
 17. Yakel Y.Ya. *Obshchaya kharakteristika deystvuyushchego zakonodatel'stva. Problemy praktiki primeneniya* [General characteristics of the current legislation. Problems of application practice]. North and northerners. The present-day situation of the indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of Russia. Moscow: IEA RAS, 2012. P.8-21 (In Russ.)