

УДК 93

## Государственная политика в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов в 1990–2004 гг. (по материалам федерального законодательства)

В.А. Кудашкин

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия

kudashkinslava@rambler.ru

Статья поступила 10.02.2017, принята 3.03.2017

*В статье рассматривается история практики правоприменения международных правовых актов в отношении коренных малочисленных народов. Отмечено как положительное влияние законодательной базы на соблюдение прав коренных народов, так и ее несовершенство на федеральном уровне. Проанализирован вопрос обеспечения и сохранения прав и гарантий коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации в период с 1990 по 2004 гг., в условиях формирования новой постсоветской государственности.*

**Ключевые слова:** национальная политика; история формирования законодательной базы РФ; права коренных малочисленных народов.

## State policy in the sphere of ensuring the rights of indigenous minorities during the period from 1990 to 2004 (based on federal legislation)

V.A. Kudashkin

Bratsk State University; 40, Makarenko St., Bratsk, Russia

kudashkinslava@rambler.ru

Received 10.02.2017, accepted 3.03.2017

*The article examines the history of law enforcement practice of international legal acts in relation to indigenous small peoples. A positive influence of the legislative base on observance of the rights of indigenous peoples is noted, as well as its imperfection at the federal level. The issue of ensuring and preserving the rights and guarantees of the indigenous minorities of northern part of the Russian Federation in the conditions of the formation of a new post-Soviet statehood during the period from 1990 to 2004 is analyzed.*

**Keywords:** national policy; formation history of legislative base of the Russian Federation; rights of indigenous peoples.

В 1990 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций (ООН) провозгласила 1993 год Международным годом коренных народов мира. В том же году Ассамблея также провозгласила Международное десятилетие коренных народов мира, и в 1995 г. была принята Программа мероприятий Десятилетия, направленных на достижение основной цели — укрепление

международного сотрудничества для решения проблем, стоящих перед коренными народами.

Главной задачей было развитие международных стандартов и национального законодательства, которые могли гарантировать основные права коренным народам мира. Базовой задачей в этой стратегии было создание при ООН постоянного Форума ко-

ренных народов. В мае 2002 г. в Нью-Йорке прошла первая сессия Форума, учрежденно-го в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН.

В резолюции, принятой тем же органом ООН 22 декабря 2003 г., правительствам было рекомендовано оказать помощь коренным народам и обеспечить их эффективное участие в принятии решений по основным вопросам. ООН также призвала создавать национальные комитеты с участием коренных народов для обеспечения реализации мероприятий Десятилетия.

Для решения данных вопросов в Российской Федерации в 1994 г. был создан Национальный организационный комитет по реализации программы мероприятий Десятилетия коренных народов мира (Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 387 «О подготовке и проведении Международного десятилетия коренных народов мира») [1]. В 1997 г. Национальному организационному комитету был придан статус правительственной комиссии (Постановление Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 972) [2].

Правительством РФ 8 августа 1996 г. (поручение № ВК-П11-27973) был одобрен Комплексный план мероприятий по проведению Международного десятилетия коренных народов мира на 1995–2004 гг. План был разработан Государственным комитетом Российской Федерации по вопросам развития Севера России (Госкомсевер) по согласованию с федеральными органами исполнительной власти РФ и общественными организациями коренных народов. В комплексный план были включены мероприятия по правовому обеспечению жизнедеятельности, саморазвития и самообеспечения коренных малочисленных народов России, а также мероприятия по здравоохранению, культуре, науке, спорту и международные мероприятия — конференции, съезды, симпозиумы, фестивали и т. д. [3].

Одним из главных достижений 1990-х гг. было укрепление институтов самоорганизации коренных народов и их партнерства с органами власти. В это время произошло становление и развитие Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, которая стала

мощным инструментом защиты их прав. В субъектах РФ создавались региональные общественные организации народов. С конца 1990-х гг. активизировалось включение их представителей в состав консультативных и координационных советов при органах власти субъектов РФ, а затем и при полномочных представителях президента в федеральных округах [4].

Реализация мероприятий первого Десятилетия проходила в условиях экономического кризиса 1990-х гг., что наложило отпечаток на формирование и ход их выполнения. Процесс ликвидации старых и создания новых федеральных структур, курировавших национальные вопросы, помешал выстроить последовательную политику в отношении коренных малочисленных народов Севера. Расформирование Госкомсевера, а затем и Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики России (Минфедерации) не решило сложившейся ситуации.

Из российского законодательства были изъяты нормы, гарантирующие коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока особые права не только в природопользовании, но и в социальной сфере. Так, из Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» были исключены нормы:

- об обеспечении органами государственной власти права малочисленных народов на самостоятельное социально-экономическое и культурное развитие, защиту традиционной среды обитания, сложившегося образа жизни и хозяйствования;
- о совместном регулировании правового режима владения, пользования и распоряжения землями традиционного природопользования и историко-культурного назначения в местах проживания малочисленных народов;
- о представительстве малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления;
- о бесплатном социальном обслуживании.

Был значительно сокращен перечень вопросов, в решении которых участвовали ор-

ганы власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления при защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов [3].

Из Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» были исключены следующие нормы:

- о предоставлении налоговых льгот и преимуществ общинам коренных малочисленных народов;

- о целевом финансировании региональных и местных программ сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

- о возможностях наделять общины малочисленных народов отдельными полномочиями органов местного самоуправления;

- о том, что вопросы, затрагивающие интересы общин малочисленных народов, решаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с учетом мнения общин малочисленных народов.

Из Федерального закона от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» исчезло право безвозмездного пользования земельными участками, находящимися в пределах границ территорий традиционного природопользования [5].

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации 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”» и Федеральным законом от 26 июня 2007 г. № 118-ФЗ «О внесе-

нии изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» были отменены обязательства публичной власти по отношению к коренным малочисленным народам. Данные ограничения привели к ухудшению положения коренных малочисленных народов Российского Севера.

Сокращение полномочий органов местного самоуправления в области защиты исконной среды обитания и процесс объединения автономных округов с соседними субъектами Российской Федерации (например, процесс объединения национальных округов с федеральными административными единицами, результатом которого стало, в частности, объединение Эвенкийского, Таймырского и Долганско-Ненецкого округов с Красноярским краем) привели к уменьшению прав коренных малочисленных народов на свободу установления своего политического статуса и экономического, социального и культурного развития, свободного распоряжения естественными богатствами. Ничем не оправданное изъятие из Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» нормы, гарантирующей малочисленным народам право бесконкурсного предоставления рыболовных участков, привело к тому, что общины долган и нганасан на севера Красноярского края лишились права ловить рыбу на своих участках, поскольку не могут конкурировать с бизнес-структурами, предлагающими государству более выгодные условия.

Эвенкийские общины на северо-востоке Иркутской области в судебном порядке отстаивали свое приоритетное право на ведение охоты, так как по результатам проведенных конкурсов территории для ведения охотничьего хозяйства передавались коммерческим структурам либо организациям, для которых охота была дополнительным источником получением средств, а не способом жизнеобеспечения [7].

Законодательные акты Российской Федерации, по которым право пользования любыми природными ресурсами возникает на основании результатов аукционов (тендеров), без учета особых прав коренных народов, противоречат нормам Федерального

закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (1999 г.), особенно в области землепользования и использования возобновляемых природных ресурсов для рыболовства, и сводят к минимуму предусмотренные законодательством привилегии в трудоустройстве и пользовании природными ресурсами.

В Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» была исключена содержащаяся в ст. 42 норма о том, что при пользовании недрами в районах проживания коренных малочисленных народов и этнических групп часть платежей, поступающих в региональные бюджеты, используется для социально-экономического развития этих народов и групп.

В новом Земельном кодексе Российской Федерации от 25 октября 2001 г. отсутствуют статьи, которые содержались в Земельном кодексе РСФСР от 25 апреля 1991 г. (полное освобождение от платы за землю предприятий, граждан, занимающихся традиционными промыслами, народными художественными промыслами и ремеслами в местах их проживания) и гарантировали коренным малочисленным народам особые условия землепользования, а также возможность осуществлять традиционное экстенсивное природопользование на землях природно-заповедного фонда.

В Лесном кодексе Российской Федерации от 29 января 1997 г. была норма (ст. 124), устанавливающая, что на территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов и этнических общностей действует порядок пользования участками лесного фонда, обеспечивающий традиционный образ жизни этих народов и этнических общностей [9]. В новом же Лесном кодексе от 4 декабря 2006 г. говорится лишь о том, что при использовании лесов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока, обеспечиваются защита исконной среды обитания этих народов и их традиционный образ жизни [9; 10]. Однако какими механизмами и каким образом эти нормы должны реализовываться — непонятно.

Таким образом, из Земельного и Лесного кодексов были убраны нормы о безвозмездном пользовании землями различных категорий и созданы условия для неограниченной приватизации природных ресурсов третьими лицами и их использования на территориях проживания и ведения хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», также не соответствуют международным принципам и стандартам. В этом законе было изменено само понятие экологической экспертизы. Ранее определялось, что оценка воздействия проектов проводится в целях предупреждения возможных неблагоприятных последствий и разработки программ предупреждения или смягчения отрицательных воздействий на природную среду и связанных с ними социальных, экономических и других последствий. Теперь под экологической экспертизой понимается установление соответствия документов экологическим требованиям, установленным техническими регламентами и законодательством в области охраны окружающей среды, в целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду.

Таким образом, отменена обязанность оценивать негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных малочисленных народов, а значит, и обязанность компенсации нанесенного ущерба, предусмотренная ст. 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». В 2008 г. несколько крупных проектов разведки по добыче нефти и газа и строительству объектов, связанных с таким освоением на Сахалине и Камчатке, уже не содержали сведений о воздействии на среду обитания малочисленных народов, попадающих в зону влияния данных проектов, а значит, и не предусматривали мер по снижению негативного влияния [3].

Отсутствие в федеральных законах норм, регламентирующих порядок реализации прав коренных малочисленных народов, также приводит к негативным последствиям. Например, отсутствие соответствующих

механизмов в Федеральном законе «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» привело к тому, что в период с 2001 по 2004 гг. не было создано ни одной территории традиционного природопользования федерального значения, а перечень подобных региональных территорий очень мал. Таким образом, единственный в России закон, содержащий фиксированный механизм защиты традиционной среды бытования и введения хозяйства малочисленных народов, функционировал не полностью.

В результате изменений в федеральном законодательстве коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока не имеют закрепленных законом прав на пользование землей и природными ресурсами в местах, где они всегда жили и занимались хозяйством. Ухудшились условия для социально-экономического развития общин, они не имеют материальной базы для сохранения своих этнокультурных особенностей. В результате большая часть коренных народов в сельской местности оказалась за чертой бедности, без работы и без возможности получить образование и медицинское обслуживание. Средняя продолжительность жизни представителей коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на 10–20 лет ниже, чем в среднем по России, тогда как уровень безработицы превышает среднероссийский в 4–5 раз [8].

В начале XXI в. коренные малочисленные народы России оказались в трудном положении. Подверглись опасности сами основы их существования. Назрел конфликт двух цивилизаций: доиндустриальной и индустриальной. Индустриальная рыночная цивилизация являлась потребительской, в ее основе было уничтожение природной среды и катастрофический рост населения. Однако опасность для коренных малочисленных народов заключалась в их прямом уничтожении в результате индустриальной экспансии и утраты традиционных культурно-хозяйственных укладов. Опасность состояла в том, что борьба коренных малочисленных народов за особые привилегии, которые были призваны обеспечить защиту этнокуль-

турной целостности, концентрировалась вокруг борьбы за природные ресурсы. В конце концов местное население Севера оказалось разменной монетой в войне корпораций за использование природных ресурсов по законам индустриальной цивилизации и рыночной экономики

Территории расселения малых народов России имеют огромное значение в развитии экономического потенциала страны. В районах обитания коренных жителей Севера, Сибири и Дальнего Востока сосредоточено всего 8 % населения Российской Федерации, но именно эти районы обеспечивают пятую часть национального дохода и 60 % финансовых поступлений в бюджет РФ. Здесь добывают 97,5 % российского газа, 75 % нефти, 91 % олова, 100 % алмазов, основную часть золота, меди, никеля, 15 % каменного угля, производится пятая часть электроэнергии, весь апатитовый концентрат и половина лесопродукции [11]. Причем, большинство ресурсов могут добываться только в этих районах. С учетом экономических факторов, в контексте промышленного освоения новых промышленных территорий, вопросы защиты прав коренных малочисленных народов приобретают особое значение.

К сожалению, приходится признать, что среди всех народов Российской Федерации коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока были наименее защищены. Это обусловлено пренебрежением к их интересам в период промышленного освоения источников нефти и газа в местах их традиционного проживания, а также тем, что малые народы не могли выжить, занимаясь привычными для них оленеводством, рыболовством и охотой, и сохранить свой образ жизни в условиях перехода к рыночной экономике [12]. Таким образом, для самостоятельности коренных жителей необходима социальная помощь государства и защита их прав и свобод.

Дифференциация малочисленных народов Российской Федерации была достигнута только в итоге административных реформ по созданию национально-территориальных образований различных типов [8]. В настоящее время вопрос стоит ребром — либо эти на-

роды, подарившие неоценимый опыт и знания по выживанию в трудных погодных условиях, выработавшие систему этнокультурных устоев, гармонирующую с окружающим миром, выйдут на новый уровень бытия в XXI в., либо полностью исчезнут.

Для устранения противоречий в российском законодательстве и приведения его в соответствие с международным правом, ратифицированными Россией договорами и общепринятыми нормами морали, как это гарантирует Конституция Российской Федерации (ст. 69), следует провести анализ юридической практики и законодательства о правах коренных малочисленных народов и выработать рекомендации по его совершенствованию. По мнению С.Н. Харючи, целесообразно разработать и принять следующие нормативные правовые акты:

– постановление правительства РФ о принятии Положения о свидетельстве, подтверждающем национальную принадлежность лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока;

– постановление правительства РФ об утверждении перечня мест традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока;

– федеральный закон о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации;

– федеральный закон о внесении изменений и дополнений в закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и Кодекс об административных правонарушениях в части рассмотрения обращений об образовании территорий традиционного природопользования, управления и контроля в области организации и функционирования территорий традиционного природопользования

и охраны окружающей среды на территории традиционного природопользования;

– федеральный закон о внесении изменений и дополнений в закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части соблюдения приоритетных прав коренных малочисленных народов по осуществлению рыболовства, включая предоставление первоочередного выбора рыбопромысловых участков;

– федеральный закон о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части предоставления налоговых льгот и преимуществ общинам, осуществляющим традиционное природопользование и ведение хозяйства;

– федеральный закон об охоте, гарантирующий обеспечение приоритетного доступа к осуществлению охоты и ведению охотничьего хозяйства коренными малочисленными народами [3].

Таким образом, несмотря на ратификацию международных актов, гарантирующих права и свободы, и создание законодательной базы для защиты интересов малочисленных народов, многие документы, принятые в период 1990–2004 гг., были спорны и не обеспечили режим наибольшего благоприятствования коренным жителям Севера, Сибири и дальнего Востока. Необходимо продолжать поиск наиболее эффективной модели законодательного регулирования, с тем, чтобы в XXI в. федеральное законодательство способствовало не выживанию, а развитию прав коренных малочисленных народов.

#### *Литература*

1. О подготовке и проведении Международного десятилетия коренных народов мира [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 23 апр. 1994 г. № 387. Доступ из справ.- правовой системы «Консультант Плюс».

2. О подготовке и проведении Международного десятилетия Коренных народов мира (с изм. 27.08.1999 г.) [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 авг.

1997 г. № 972. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

3. Харючи С.Н. Проблемы российского законодательства в области прав коренных малочисленных народов. Опыт. Пути решения // Юридический мир. 2009. № 1. С. 14.

4. Транин А.А. Эколого-правовые аспекты национальной стратегии России по вопросам развития коренных малочисленных народов // Экологическое право. 2009. № 4. С. 7.

5. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов [Электронный ресурс]: федер. закон от 20 дек. 2004 г. № 166-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

7. Кудашкин В.А. Государственная политика в отношении коренных малочисленных народов Иркутской области в 1985-2004 гг. // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2014. № 4 (18). С. 62-68.

8. Горбунов С.Н., Молчанов Б.А., Фалилеев Н.Я. Историко-правовые аспекты формирования правового статуса коренных народов: моногр. М.; Архангельск, 2007. С. 8.

9. Лесной кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 29 янв. 1997 г. № 22-ФЗ. Доступ из спра.-правовой системы «Консультант Плюс».

10. Лесной кодексе Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 4 дек. 2006 г. № 200-ФЗ. Доступ из спра.-правовой системы «Консультант Плюс».

11. Никитин М.А. Актуальные вопросы государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации // Коренные народы Ямала в современном мире: сценарии и концепции развития: тем. сб. Новосибирск; Салехард, 2007. С. 73.

12. Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства: моногр. Томск, 2004. С. 180.

УДК 94(57)

## Первые выборы в Государственную думу в Восточной Сибири на страницах иркутских газет (1906–1907 гг.)

В.В. Кудряшов

Братский государственный университет, ул. Макаренко 40, Братск, Россия  
vas60kud@mail.ru

Статья поступила 7.11.2016, принята 12.12.2016

*Авторское исследование посвящено малоизученным страницам истории Сибири начала XX в., роли периодической печати в подготовке и проведении первых в Восточной Сибири выборов в Государственную думу 1906–1907 гг. Подробно рассматриваются методы агитации в местной партийной и непартийной печати «за» и «против» кандидатов в члены Государственной думы первых двух созывов от Иркутска, губерний и областей Восточно-Сибирского генерал-губернаторства. В контексте времени представляют несомненный интерес анализ и мнения представителей разных политических партий по поводу итогов выборов.*

**Ключевые слова:** Первая русская революция; периодическая печать; политические партии; выборы; Государственная дума.