

DOI 10.17150/978-5-7253-3124-0.35

УДК 93/94

ББК 63.5

В.А. КУДАШКИН

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОТНОШЕНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ В ПОСТСОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

В статье анализируются проблемы формирования государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера. Выделяются основные аспекты, характерные для развития системы правового регулирования социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, в 1990-е гг. Рассматриваются конкретные мероприятия правительства Иркутской области по поддержке коренных народов в сложных экономических условиях первого десятилетия после развала СССР.

Ключевые слова: Коренные малочисленные народы Севера, государственная политика, Госкомсевер. традиционное природопользование. правовая система

V.A. KUDASHKIN

STATE POLICY IN RELATION TO THE INDIGENOUS PEOPLES OF THE IRKUTSK REGION IN THE POST-SOVIET PERIOD

The article analyzes the problems of the formation of state policy in relation to the indigenous peoples of the North. The main aspects characteristic of the development of the system of legal regulation of the socio-economic development of the indigenous peoples of the North in the 1990s are highlighted. Specific measures of the Irkutsk Region government to support indigenous peoples in the difficult economic conditions of the first decade after the collapse of the USSR are considered.

Keywords: Indigenous peoples of the North, state policy, State Committee of the North, traditional nature management, legal system

В советский период государственная политика в отношении коренных народов Севера строилось на принципах командно-административной системы, характерной для развития советского государства в целом. В связи с этим при принятии планов развития северных районов СССР, интересы коренных малочисленных народов отходили на второй план. Так, в рамках активного промышленного освоения северных территорий для нужд строящихся объектов были изъяты земли, на которых в течение жизни многих поколений велось традиционное природопользование коренных народов Севера. Схожим образом велась политика в отношении культурного развития аборигенного населения Севера.

В перестроечный период появились предпосылки для улучшения правового положения малочисленных этносов: выросло национальное самосознание, появилось большое количество общественных организаций, отстаивающих интересы коренного малочисленного населения. Также в 1990-е гг. произошла демократизация выборов, благодаря которой представители малочисленных народностей получили возможность избираться в законодательные органы власти разного уровня и выдвигать различные законодательные инициативы, направленные на улучшение социально-экономического положения аборигенного населения Севера.

Права коренных малочисленных народов как особая разновидность были закреплены в конституции РФ (ст. 69). Они не названы конкретно, но государство берет на себя обязательства гарантировать эти права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорам Российской Федерации [1, с. 8].

Однако сложившаяся в стране в начале 1990-х гг. сложная экономическая ситуация не могла не отразиться на положении аборигенного населения северных территорий. Так, в постановлении Государственной Думы «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (аборигенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 26 мая 1995 г. отмечалось, что, несмотря на меры, принимаемые в последние годы, продолжается развал традиционных отраслей хозяйствования, растут безработица и обнищание населения; ухудшается состояние здоровья, уровень смертности малочисленных народов в полтора раза выше, чем у других жителей, и заметно превышает рождаемость; приняты угрожающие размеры алкоголизм и преступность [2, с. 89].

Негативно на общем развитии малочисленных народов Севера в 1990-е гг. также сказывался тот факт, что при составлении государственных программ экономической помощи часто не учитывались конкретные нужды местных общин. Данная проблема была вызвана тем, что формирование планов социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, в большинстве случаев проводилось федеральными органами власти, расположенными далеко от территорий Крайнего Севера, без учета пожеланий представителей коренных малочисленных народов на местах.

В 1990-е гг. одним из важнейших государственных органов власти, занимающихся проблемами малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока был 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 [3, с. 92].

В то же время необходимо отметить, что во все годы своего существования Госкомсевер занимался социально-экономическими проблемами всего Севера, при этом проблемы коренных народов часто отходили на второй план. В первую очередь структуры Госкомсевера на местах были озабочены главным образом северным завозом, который в 1990-е гг. постоянно находился перед угрозой срыва из-за нехватки горючего и других материальных средств, необходимых для бесперебойного снабжения отдаленных районов. Кроме того, Госкомсевер в постперестроечный период занимался проблемой обустройства жителей Крайнего Севера,

вынужденно покидавших регион после закрытия, расположенных здесь промышленных предприятий.

О второстепенности проблем коренных народов для Госкомсевера ярче всего свидетельствует тот факт, что специальное подразделение, занимающееся вопросами, связанными с аборигенным населением Крайнего Севера – Департамент по развитию экономики и культуры коренных народов – появилось в его структуре далеко не сразу.

В российском правительстве в 1990-х гг. в целом не было единой точки зрения по вопросу решения основных проблем коренных малочисленных народов, что, не могло не сказываться на деятельности Госкомсевера. Исследователи указывают, по крайней мере, две дискуссии по этому поводу. Первая состоялась в 1994 г. в связи с предложением преобразовать Госкомсевер в министерство по делам коренных малочисленных народов Севера. Против данного решения категорически возражал Руководитель Министерства по делам национальностей и региональной политики С.М. Шахрай. Согласно его точке зрения 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 территорий крайнего Севера в целом. В результате Госкомсевер, так и не стал полноценным министерством, а вошел в состав Министерства по делам национальностей и региональной политики как самостоятельная структура со своим штатом [4, с. 34].

Споры о сути проблем коренных малочисленных народов возобновились в ноябре 1998 г. и одним из последствий данной дискуссии была очередная реорганизация Госкомсевера. Прения между собой вели департаменты, претендующие на его наследство и функции – Министерство регионального развития (Кирпичников В.А.) и Министерство национальностей (Абдулатипов Р.Г.). Так, как 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 [5, с. 118].

Отношение к Госкомсеверу со стороны федерального правительства и министерств весь период существования данного департамента были достаточно напряженными и неустойчивыми. Деятельность Госкомсевера, как органа исполнительной власти, часто зависела от степени заинтересованности глав северных регионов и настроений председателя

федерального правительства. В связи с чем, Госкомсевер на протяжении всей своей недолгой истории регулярно реорганизовывался, менял свое название, исчезал и снова появлялся.

Первая реорганизация (объединение комитета с Министерством национальностей) совпала по времени с ростом кризисных явлений на Севере по причине отсутствия финансирования со стороны федерального правительства. Следствием данного процесса стало свёртывание проектов, направленных на улучшение положения коренных малочисленных народов Крайнего Севера. В том числе были приостановлены мероприятия по восстановлению традиционных форм хозяйствования аборигенного населения Севера, жизни необходимые для поддержки коренных народов Севера в непростых социально-экономических условиях.

Также из-за несогласованности действий между федеральными и региональными властями сорванным оказался северный завоз 1994 г., что создавало реальную угрозу голода в районах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера. На местах данная проблема была воспринята, как результат реорганизации, а фактически ликвидации 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 [6, с. 40].

Однако спокойно работала данная структура непродолжительный период. Очередная реорганизация Госкомсевера произошла уже в ноябре 1998 г. На этот раз его функции 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 Российской Федерации 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 Севера, были переданы Министерству по делам федерации, национальной и миграционной политики [7, с. 29].

На территории Иркутской области формирование политики в отношении коренных малочисленных народов в 1990-е гг. осуществлялось более медленными темпами, чем в целом по стране. Такому положению дел способствовал целый ряд факторов. Во-первых, более низкая, чем в других регионах социальная активность коренных народов. Так в 1990-е гг. представителям малочисленных народов Севера Иркутской области, так и не удалось создать региональную ассоциацию коренных малочисленных, тогда, как в соседнем Красноярском крае подобная структура отстаива-

ла интересы коренных малочисленных народов Севера начиная с конца 1980-х гг. [8, с. 116]. Кроме того, из-за большого количества проблем характерных для первого десятилетия постсоветского периода развития Иркутской области у регионального правительства часто просто не хватало времени и средств, для решения проблем отдельной социальной группы, такой как коренные малочисленные народы.

В первой половине 1990-х гг. вопросы, относящиеся к коренным народам Севера, курировал отдел по делам национальностей, который уделял проблемам малочисленных народов лишь не большую часть своего внимания. Также стоит отметить, что отдел по делам национальностей Иркутской области имел довольно скромные финансовые возможности, ввиду чего не мог выделить достаточно средств для реализации программ, направленных на улучшение жизни коренного населения северных территорий Иркутской области. Лишь в 1997 г. в регионе была организована специализированная структура, занимающаяся проблемами северных территорий и в том числе проблемами, проживающих там коренных народов. Данные функции выполнял, учрежденный при областной администрации комитет по проблемам Севера (впоследствии переименованный в департамент по делам Севера). Однако необходимо отметить, что и как в ситуации с федеральным Госкомсевером, проблемы малочисленных народов в региональном отделе отходили на второй план. Основные задачи указанного департамента, согласно его уставу, состояли в следующем: обеспечение северного завоза и переселение приезжего населения с Севера в соответствии с Федеральными программами [9, с. 79].

Все-таки стоит отметить, что проблемы коренных народов Иркутской области не были полностью проигнорированы федеральными и местными государственными структурами. На содержание социальной сферы народов Севера Иркутской области в 1990-е гг. выделялись дотации из федерального, областного и районного бюджетов. В 1990-е гг. в Иркутской области действовали три региональные программы помощи коренным малочисленным народам Севера: «Дети малочисленных народов Севера», «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера (материальная поддержка проживающим в сельской местности малообеспеченным семьям из числа коренных малочисленных народов Севера) на 1999-2000 гг.» и «Национальная политика» [10].

Поступающие в рамках данных программ средства, в первую очередь, шли на мероприятия, направленные на поддержку традиционных отраслей хозяйствования коренных народов Севера, таких как оленеводство, охота и рыболовный промысел. В рамках данного процесса в Иркутской области в 1990-е гг. были реализованы следующие мероприятия:

– Топаларскому оленеводческому крестьянско-фермерскому хозяйству «Уткум» Нижнеудинского района была оказана помощь в приобретении оленьего стада (80 оленей), транспорта (автомашины ГАЗ-66, 2 снегохода Буран), 13 карабинов, переносных радиостанций Карат, двух микро-ГЭС.

– Охотничье-промысловому хозяйству «Тутура» Качугского района помощь в приобретении охотничьих карабинов с боеприпасами и термоэлектрогенераторов.

– Малому предприятию «Возрождение» (позже переименовано в «Гиркил») Катангского района помощь в приобретении охотничьих карабинов с боеприпасами, солнечных электрических батарей, термоэлектрогенераторов.

– Фермерско-промысловому хозяйству «Монастырев» Качугского района помощь в приобретении охотничьих карабинов с боеприпасами, спальных мешков.

– Вершино-Хандинской эвенкийской общине Казачинско-Ленского района помощь в приобретении автомашины ГАЗ-66, лодок, лодочных моторов, рыболовных снастей и другого снаряжения [11, с. 105].

Кроме того, часть средств расходовалась на ремонт, тепло и электроснабжение, и транспортное сообщение в поселках, где проживают представители малочисленных народов. Также значительное внимание уделялось вопросам сохранения национальной культуры коренных народов Иркутской области.

В целом в 1990-е гг. в Иркутской области, так и не была полностью сформирована адекватно функционирующая система государственной поддержки коренных малочисленных народов Севера. Половинчатые меры, принимаемые региональным правительством, не могли в должной мере исправить кризисную ситуацию, сложившуюся в социально-экономическом развитии коренных народов. Поэтому, несмотря на большие надежды, в 1990-е гг., так и не удалось реализовать планы, направленные на восстановление традиционных отраслей хозяйства коренных народов Иркутской области, из-за отсутствия необходимого финансирования и не достаточного уровня внимания со стороны местных властей и общества.

Список использованной литературы и источников

1. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б. Н. Топорнина, Ю. М. Батурина, Р. Г. Орехова. – Москва, 1994. – 597 с.
2. Кудашкин В. А. Социально-экономическая адаптация коренных малочисленных народов севера в 1985-2004 гг.: к постановке проблемы / В. А. Кудашкин, И. В. Ефремов, Е. М. Кунжаров, О. В. Кудашкина // Труды Братского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2019. – Т. 1. – С. 88-92.

3. Кудашкин В. А. Трансформации традиционного природопользования коренных малочисленных народов Иркутской области и Красноярского края 1920-2000-е гг. / В. А. Кудашкин // Труды Братского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2022. – Т. 1. – С. 89-98.

4. Сирина А. А. Народы Севера Иркутской области / А. А. Сирина // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 2002. – № 152. – С. 34.

5. Тураев В. А. Коренные малочисленные народы и государство в условиях постсоветской трансформации / В. А. Тураев // Труды института истории, археологии и этнографии ДВО РАН. – 2018. – Т. 21. – С. 111-134.

6. О реализации Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Материалы парламентских слушаний. 13 июня 2000 г. – Москва : Изд-во Государственной думы. 2001. – 64 с.

7. Сирина А. А. Катанские эвенки в XX веке: Расселение, организация среды жизнедеятельности / А. А. Сирина. – 2-е изд., исп. и доп. – Москва ; Иркутск : Изд-во Оттиск, 2002. – 286 с.

8. Кунжаров Е. М. Национальные общественные организации и объединения Российской Федерации / Е. М. Кунжаров, О. В. Кудашкина, Н. В. Каменева // Труды Братского государственного университета. Серия: Гуманитарные и социальные науки. – 2022. – Т. 1. – С. 115-121.

9. Кудашкин В. А. Социально-экономическое и культурное развитие коренных малочисленных народов Красноярского края и Иркутской области в постсоветский период в оценках отечественных исследователей 2000-х гг. / В. А. Кудашкин, С. А. Кирютин, С. А. Янюшкин // Проблемы социально-экономического развития Сибири. – 2015. – № 2 (20). – С. 76-81.

10. Об областной программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера на 1999-2000-е гг.» : Постановление Губернатора Иркутской области от 09 апреля 1999 года № 243-п // Законы и постановления РФ. – URL: <https://zakon-region2.ru/4/170233/>

11. Сирина А. А. Народы Севера Иркутской области / А. А. Сирина // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. – 2002. – № 152. – С. 34.

Информация об авторе

Кудашкин Вячеслав Александрович – доцент, кафедра истории, педагогики и психологии, Братский государственный университет, 665709, г. Братск, ул. Макаренко, 40, e-mail: kudashkinslava@rambler.ru.

Author

Vyacheslav A. Kudashkin – Associate Professor, Department of History, Pedagogy and Psychology, Bratsk State University, 665709, Bratsk, Makarenko str., 40, e-mail: kudashkinslava@rambler.ru.