

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В ОТНОШЕНИИ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ СЕВЕРА В КОНТЕКСТЕ ПРОВЕДЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО
ДЕСЯТИЛЕТИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ МИРА**

В статье формулируются цели и задачи проведения Второго международного десятилетия коренных народов мира в Российской Федерации на основании критического анализа проведения в Российской Федерации Первого международного десятилетия коренных народов мира в контексте социально-экономического положения России. Объект исследования – государственная национальная политика в отношении коренных малочисленных народов Российской Федерации в 90-е годы прошлого века.

***Ключевые слова и фразы:** коренные малочисленные народы, Международное десятилетие коренных народов мира, государственная национальная политика, международные отношения и обязательства Российской Федерации, культурная политика.*

В Российской Федерации коренные малочисленные народы компактно проживают более чем в 30 субъектах. Их насчитывается 45 этносов общей численностью около 280 тыс. человек. Уязвимость традиционного образа жизни каждого из этих малочисленных народов делают особенно актуальной на государственном уровне планомерную деятельность по сохранению их культуры и традиционного образа жизни.

Основную часть данной группы народов составляют коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока (КМНС) Российской Федерации в количестве 40 этносов, отдельный статус которых впервые закреплен в 2000 г. Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» и подтвержден в 2001 г. Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов

* © Никитин М.А., 2008

Никитин Максим Александрович, Департамент межнациональных отношений Министерства регионального развития Российской Федерации, 127994, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Самотечная, 10/23, стр.1

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». По переписи 2002 г. численность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (включая также вновь выделенных переписью камчадалов, теленгитов, тубаларов, челканцев и чулымцев) составила 244 тыс. человек.

Численность народов внутри этой группы колеблется от 41 000 чел. (ненцы) до 240 чел. (энцы). Перепись населения 2002 г. отметила в целом положительную динамику демографических процессов в среде коренных малочисленных народов. Почти в 2,5 раза выросло число ороков (ульта). Значительно (от 20-30 до 70%) выросла численность ненцев, селькупов, хантов, юкагиров, негидальцев, тофаларов, ительменов, кетов и др. Численность ряда народов сократилась, но это объясняется главным образом выделением в ходе переписи из их состава самобытных этнических групп, которые стали идентифицировать себя в качестве отдельных народов.

Национальная политика – система мер, осуществляемых государством, направленная на учет, сочетание и реализацию национальных интересов, на решение противоречий в сфере национальных отношений. Национальная политика – это целенаправленная деятельность по регулированию взаимоотношений между нациями, этническими группами, закрепленных в соответствующих политических документах и правовых актах государства [1. С. 117]. В.А. Тишков называет этнополитикой сферу управления и обеспечения интересов и прав граждан, связанных с их этнокультурными запросами [2. С. 6]. Л.М. Дробужева отмечает, что мировой опыт знает, по сути, две модели этнической политики – ассимиляторскую и мультикультурную – от естественной, мягкой аккультурации до свободной конкуренции. Полностью ассимиляторская модель редко где удается [3]. Из этого можно сделать вывод о том, что под этнополитикой подразумевается управление этническими процессами. Касательно этнополитики в отношении коренных народов Севера, ученые высказываются за дифференцированный подход к аборигенному населению. По их мнению, тем, кто придерживается традиционного образа жизни, необходима иная помощь государства, чем тем, кто обрусел и живет в городах и поселках.

Основными целями государственной национальной политики в отношении коренных малочисленных народов Российской Федерации являются сохранение и развитие их самобытной культуры и улучшение их социально-экономического положения [4. С. 61]. Для этого, прежде всего, создается соответствующая нормативная правовая база.

В 1990 году Генеральная Ассамблея провозгласила 1993 год Международным годом коренных народов мира (резолюция 45 /164). В 1993 году по рекомендации Всемирной конференции по правам человека (1993 года) Ассамблея провозгласила Международное десятилетие коренных народов мира, начинающееся 10 декабря 1994 года (резолюция 48/163), а в 1995 году приняла Программу мероприятий Десятилетия (резолюция 50/157). Цель Десятилетия заключалась в укреплении международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как права челове-

ка, окружающая среда, развитие, образование и здравоохранение. Координатором Десятилетия является Верховный комиссар по правам человека; его тема – «Коренные народы мира: партнерство в действии».

Одной из главных задач Десятилетия являлось развитие международных стандартов и национального законодательства в области защиты и поощрения прав человека коренных народов. Другими важными задачами Десятилетия были: а) активизация деятельности, осуществляемая специализированными учреждениями системы Организации Объединенных Наций и другими межправительственными и национальными учреждениями на благо коренных народов; б) распространение среди коренных и некоренных народов информации о положении, культуре, языках, правах и чаяниях коренных народов; в) поощрение и защита прав коренных народов.

Одной из основных стратегических задач Международного десятилетия было создание в системе ООН Постоянного Форума коренных народов. В мае 2002 года в Нью-Йорке прошла первая сессия этого Форума, учрежденного в соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 28 июля 2000 года № 2000/22 в качестве вспомогательного органа Экономического и социального совета ООН.

22 декабря 2003 года Генеральная Ассамблея приняла резолюцию, в которой она рекомендовала правительствам оказывать поддержку Десятилетию посредством поиска путей повышения ответственности коренных народов за ведение собственных дел и обеспечения их эффективного участия в принятии решений по затрагивающим их вопросам. Она призвала создавать национальные комитеты или другие механизмы с участием коренных народов для обеспечения того, чтобы задачи и мероприятия Десятилетия планировались и осуществлялись на основе полного партнерства с коренными народами (резолюция 58/158).

Стремление ООН обеспечить защиту КМНС было с пониманием встречено в Российской Федерации.

В 1994 году был создан Национальный организационный комитет Российской Федерации по подготовке и проведению Международного десятилетия коренных народов мира (Постановление Правительства РФ от 23 апреля 1994 г. № 387 «О подготовке и проведении Международного десятилетия коренных народов мира»).

В 1997 году Национальному организационному комитету РФ по подготовке и проведению Международного десятилетия коренных народов мира был придан статус правительственной комиссии (Постановление Правительства РФ от 2 августа 1997 г. № 972).

Правительством Российской Федерации 8 августа 1996 года (поручение № ВК-П11-27973) был одобрен Комплексный план мероприятий по проведению Международного десятилетия коренных народов мира на 1995-2004 годы. Он был разработан Госкомсевером России при согласовании с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъек-

тов Российской Федерации, общественными организациями коренных народов. В комплексный план были включены мероприятия по правовому обеспечению жизнедеятельности, саморазвития и самообеспечения коренных народов

России, а также мероприятия по здравоохранению, культуре, науке, спорту, международные мероприятия – конференции, съезды, симпозиумы, фестивали и т.д.

Реализация мероприятий Первого десятилетия, как известно, проходила на фоне беспрецедентных трансформаций нашего государства. Экономический кризис, имевший место в 1990-е годы, также наложил свой отпечаток на ход выполнения плана мероприятий Десятилетия коренных народов мира. Создание и ликвидация федеральных структур, курировавших национальные вопросы, помешали выстроить последовательную и целостную политику в отношении КМНС. Расформирование Госкомсевера России, а затем и Минфедерации России не способствовало стабильности ситуации.

Разрушение советской госплановой экономической системы, включая ее сельскохозяйственную часть, вынуждало представителей КМНС возвращаться к натуральному хозяйству и впоследствии проходить болезненную адаптацию к рыночным условиям.

Социальное положение КМНС ухудшалось и из-за недостаточного медицинского обеспечения. Это закрытие многих медицинских учреждений и тундровых медицинских отрядов, отток специалистов, дефицит и высокие цены импортных медикаментов (если в СССР производилось более 70% всех лекарств, то сейчас – лишь 3%), а также чрезмерное повышение тарифов транспортных услуг, ликвидация медицинского обслуживания кочевого и полукочевого населения.

Кроме того, на Севере, в Сибири и на Дальнем Востоке произошло массовое закрытие клубов, школ, библиотек, стационарных киноустановок, в которых были заняты и представители коренных малочисленных народов. Кроме того, в селах закрыты предприятия бытового обслуживания, в ряде сел – почтовые отделения. В результате значительная часть сельской интеллигенции коренных народов пополнила армию безработных.

В образовательной сети на Севере не хватало средств на выпуск учебной, учебно-методической и художественной литературы на языках коренных народов, педагогических кадров. Все это, естественно, отрицательно сказалось на уровне образования.

В то же время первая половина 1990-х годов отмечена ростом национального самосознания КМНС. С начала 1990-х годов в среде КМНС стали формироваться институты гражданского общества. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока стала одной из самых авторитетных национальных организаций России.

Ситуация стала меняться в лучшую сторону в конце прошлого десятилетия, когда стали появляться первые признаки социально-экономического возрождения Российской Федерации.

Национальными целями Первого международного десятилетия были заявлены:

- 1. Совершенствование нормативной правовой базы в сфере КМНС.**
- 2. Улучшение социально-экономического положения КМНС.**
- 3. Сохранение культуры КМНС.**

Чего удалось достичь в итоге при реализации этих целей?

В отношении первой цели можно сказать, что был принят ряд принципиально важных нормативных актов:

Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»

Федеральный закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»

Федеральный закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. №255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации».

При реализации цели «Сохранение культуры КМНС» также удалось добиться определенных положительных результатов.

Органами культуры Российской Федерации накоплен определенный опыт по сохранению, развитию и использованию культурного наследия коренных малочисленных народов. Основными направлениями этой работы стали:

Этнокультурные мероприятия всероссийского и регионального уровня.

Издание учебной, научной и научно-популярной литературы.

Создание региональных центров национальных культур.

Создание ряда образовательных учреждений разных типов: колледжи, гимназии, лицеи (Подготовкой кадров из числа коренных малочисленных народов Севера занимаются семь педагогических училищ для народов Севера, в пяти педагогических институтах имеются специальные отделения для народов Севера).

Особая роль в подготовке национальных кадров принадлежит РГПУ им. А.И.Герцена (Институт народов Крайнего Севера) и вновь созданной Полярной академии (Санкт-Петербург). Вот уже более 70 лет РГПУ им. А.И.Герцена остается единственным в мире учебным заведением, где ведется преподавание на 26 языках коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Улучшение социально-экономического положения КМНС оказалось самой проблемной частью в процессе реализации Первого десятилетия.

Среди практических мер Правительства Российской Федерации в период Десятилетия особо стоит выделить Федеральную целевую программу «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 года № 1099 и затем пролонгированную до 2011 года.

Основной целью Программы является создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в местах их традиционного проживания на основе сохранения биосферы этих территорий, восстановления традиционного природопользования и хозяйствования на базе формируемого в рамках Программы производственного и инфраструктурного потенциала.

Программа Правительством Российской Федерации утверждалась в тот период два раза: 1996-2001 гг., 2001-2011 гг. Она была фактически единственным средством государственного влияния на развитие коренных малочисленных народов в этот период.

В условиях жесткого дефицита бюджетных средств реализовать в полном объеме все запланированные в программе мероприятия не удалось. Несмотря на предпринимаемые усилия, не произошло коренного перелома в экономическом развитии, улучшении уровня и условий жизни коренных народов.

В большинстве субъектов Российской Федерации, в которых проживают коренные малочисленные народы, в последние годы Первого десятилетия начали реализовываться региональные целевые программы развития коренных народов, применялась система дотаций и материально-технической поддержки традиционных промыслов.

В Республике Саха (Якутия) за 10 лет реализации Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации на период до 2011 года» фактически освоено 58,6 млн. руб. Это хорошо демонстрирует крайне низкие объемы финансирования этой программы.

В целом реализация ФЦП и РЦП не позволила существенно улучшить социально-экономическое положение коренных малочисленных народов в ходе Первого десятилетия. Исключение составляет лишь несколько субъектов Федерации, самостоятельно вносящих большой вклад в решение этих вопросов.

Значительным достижением Первого десятилетия можно назвать **укрепление институтов самоорганизации коренных народов и их партнерства с органами власти.**

В течение этого периода произошло становление и развитие Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которая превратилась в мощный инструмент защиты прав КМНС.

Этот процесс распространился и на субъекты федерации, где произошли создание и укрепление региональных ассоциаций коренных малочисленных народов.

Начиная с конца 1990-х активизировалось включение представителей коренных малочисленных народов в состав консультативных и координационных органов при органах власти субъектов Федерации, а затем и Полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Практически все этнокультурные мероприятия, проведенные в этот период, подготовлены в партнерстве органов государственной власти и общественных организаций коренных народов.

Резюмируя сказанное выше, можно констатировать, что в Российской Федерации прошедший период Международного десятилетия коренных народов отмечен расширением и укреплением законодательной базы по защите прав коренных народов.

Международное десятилетие коренных народов мира проходило под девизом «Коренные народы: партнерство в действии». Эту стратегическую задачу в целом удалось решить, не только расширяя законодательную базу, но и обеспечив постоянное взаимодействие между федеральным центром, общественными организациями и регионами.

Значительную роль в проведении Первого Международного десятилетия коренных народов мира в Российской Федерации сыграло активное участие субъектов Российской Федерации и общественных организаций коренных народов. Вопреки непростым социально-экономическим условиям, нам удалось в целом стабилизировать этнокультурное и этносоциальное состояние КМНСС и ДВ, но и создать предпосылки для его устойчивого развития.

Несмотря на очевидный прогресс, достигнутый в Первое Международное десятилетие коренных народов мира очевидно, что многое не удалось. Это касается, например, законотворческой работы, но в первую очередь – социально-экономического развития КМНС.

Не случайно ООН уже в 2004 году **провозгласила Второе Международное десятилетие коренных народов мира**, реализацией которого в Российской Федерации занимается Минрегион России, в полномочия которого входит реализация государственной национальной политики Российской Федерации.

По инициативе Министерства было принято распоряжение Правительства о создании Национального оргкомитета по подготовке и проведению в РФ Второго международного десятилетия коренных народов мира.

С учетом опыта и результатов Первого десятилетия, можно сформулировать ряд **стратегических задач Второго десятилетия КМН:**

1. Совершенствование нормативного обеспечения прав КМНС, в том числе:
 - разработка и утверждение Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;
 - разработка Стратегии взаимоотношений представителей коренных малочисленных народов Севера и промышленных предприятий, работающих на территории их проживания

- разработка проекта и утверждение типового Положения о территории традиционного природопользования федерального значения коренных малочисленных народов Российской Федерации;

2. Совершенствование механизмов господдержки социально-экономического развития КМНС, в том числе – разработка проекта концепции новой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года».

3. Значительное усиление мер по поддержке традиционной культуры и языков коренных малочисленных народов.

Указанные стратегические задачи включены в Комплекс первоочередных мер по проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира.

Примечания

1. Общая и прикладная политология: учебное пособие под общей ред. В.И. Жукова, Б.И. Краснова. – М.: МГСУ; Союз, 1997. – 992 с.
2. Тишков, В.А. Бюллетень сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов / В.А. Тишков // Русский журнал. – 2001. – № 39. – Режим доступа: <http://old.russ.ru/politics/20011115-tish.html>
3. Мир России. – №2. – Режим доступа: http://www.hse.ru/journals/wrldross/vol01_2/Drobizheva/drobizheva.htm
4. Государственная национальная политика и государственно-конфессиональные отношения в Российской Федерации в 2006 году. – М., 2007. – 464 с.

M.A. Nikitin

RUSSIAN FEDERATION ETHNIC STATE POLICY IN THE CONTEXT OF THE PARTICIPATION IN THE SECOND UN INTERNATIONAL DECADE OF INDIGENOUS PEOPLES

The paper deals with the analysis of the Russian Federation participation in the UN International Decade of Indigenous Peoples and declares terms and goals of the Second International Decade of Indigenous Peoples.

Keywords and phrases: *few native nation, International tenth anniversary of native people of the world, state national politics, international relations and liability of Russian Federation, cultural policy.*

Статья принята в печать в окончательном варианте 25.08.08 г.