

Совет Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(издание второе, переработанное и дополненное)

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Под общей редакцией  
заместителя Председателя Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации,  
кандидата экономических наук

**Вячеслава Анатольевича ШТЫРОВА**

Составители:

**Николай Анисимович АНИСИМОВ** — заместитель руководителя Секретариата заместителя Председателя Совета Федерации В.А. Штырова, действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса;

**Альбина Михайловна ВАСИЛЬЕВА** — ведущий консультант Секретариата заместителя Председателя Совета Федерации В.А. Штырова, советник государственной гражданской службы Российской Федерации 3 класса;

**Михаил Анатольевич ТОДЫШЕВ** — советник аппарата Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, государственный советник Российской Федерации 3 класса.

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА  
В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



**Вячеслав Анатольевич ШЧЕПЕТОВ,**  
*заместитель Председателя Совета Федерации  
Федерального Собрания Российской Федерации,  
кандидат экономических наук*

Российская Федерация является одним из крупнейших многонациональных (полиэтнических) государств мира, в котором проживают представители 193 национальностей (по данным Всероссийской переписи населения 2010 года, сформированным на основе самоопределения граждан).

Из числа этих народов законодательство Российской Федерации выделяет коренные малочисленные народы в отдельную социальную группу населения, нуждающуюся в особой государственной защите и государственной поддержке. В Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации включено 47 коренных малочисленных народов<sup>1</sup>.

К коренным малочисленным народам Российской Федерации относятся народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями<sup>2</sup>.

Из указанных в Едином перечне 47 коренных малочисленных народов 40 народов имеют особый правовой статус коренных малочисленных народов

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255 "О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации<sup>1</sup>, в отношении которых Правительством Российской Федерации принята и реализуется государственная политика устойчивого развития.

К коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока относятся алеуты, алыторцы, вепсы, долганы, ительмены, камчадалы, керекы, кеты, коряки, кумандинцы, манси, нанайцы, нганасаны, негидальцы, ненцы, нивхи, ороки (ульта), орочи, саамы, селькупы, сойоты, тазы, теленгиты, телеуты, тофалары, тубалары, тувинцы-тоджинцы, удэгейцы, ульчи, ханты, челканцы, чуванцы, чукчи, чулымцы, шорцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры. Эти народы расселены на территории 28 субъектов Российской Федерации (республики Алтай, Бурятия, Карелия, Коми, Саха (Якутия), Тыва, Хакасия; Алтайский, Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Приморский, Хабаровский края; Амурская, Вологодская, Иркутская, Кемеровская, Ленинградская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская, Свердловская, Томская, Тюменская области; Ненецкий, Ханты-Мансийский — Югра, Чукотский и Ямало-Ненецкий автономные округа).

По переписи 2010 года численность коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока составляет 257 895 человек. Самые многочисленные народы среди коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока — ненцы (44 640 человек), эвенки (38 396), самые малочисленные — керекы (4), энцы (227), ороки (295 человек)<sup>2</sup>.

Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — коренные малочисленные народы Севера<sup>3</sup>) сохраняют ведение традиционного образа жизни, связанного с кочевым хозяйствованием и традиционным природопользованием, и представляют собой сохранившиеся до сегодняшнего дня древние сообщества охотников, рыболовов, собирателей и оленеводов. Традиционные виды хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера являются основой их традиционного образа жизни, важнейшим условием сохранения самобытной культуры и языка. Вследствие особой уязвимости традиционного образа жизни и среды обитания коренным малочисленным народам Севера в соответствии с российским законодательством гарантирован особый правовой статус и приоритетность пользования природными ресурсами.

Еще 7 коренных малочисленных народов России (абазины, бесермяне, воедь, ижорцы, нагайбаки, сету (сето), шапсуги) не проживают в циркумполярной зоне, но также пользуются особыми правами в сфере сохранения этнической самобытности, социального обеспечения, сохранения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности.

<sup>1</sup> См.: Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р // СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 1905.

<sup>2</sup> *Богоявленский Д.* Последние данные о численности народов Севера. <<http://www.raipon.info/component/content/article/1-novosti/2637-2011-12-27-11-54-03.html>>.

<sup>3</sup> Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока сформирован на основе списка 30 малочисленных народов Севера, который дополнили алыторцы, вепсы, камчадалы, керекы, сойоты, тазы, теленгиты, тубалары, челканцы и чулымцы.

## **Государственная политика России в отношении коренных малочисленных народов Севера в исторической ретроспективе**

Политика российских властей по отношению к аборигенным народам в процессе освоения Севера менялась — от политики невмешательства и консервации традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности аборигенов в дореволюционный период до попыток полной интеграции и модернизации традиционной жизнедеятельности коренных малочисленных народов в советский период, вплоть до фактически полного игнорирования особенностей уклада жизнедеятельности коренных малочисленных народов в постсоветский период.

С точки зрения развития Российского государства в истории государственной политики в отношении аборигенных народов России можно выделить три основных этапа (имперский, советский и современный).

### *Имперский этап*

Коренные малочисленные народы Севера проживали на землях своих предков задолго до присоединения этих территорий к Российской империи. У них были хорошо организованные общины, они вели натуральное хозяйство, их культура основывалась на кочевом или полукочевом образе жизни, связанном с рыболовством, охотой и оленеводством.

До 1822 года (издание Устава об управлении инородцев, разработанного сибирским генерал-губернатором графом М.М. Сперанским) политика властей по отношению к этим народам сводилась в основном к косвенному управлению и сбору государственной подати — ясака. Положение 1763 года по Ясачной комиссии не предусматривало вмешательства во внутреннюю жизнь общин "туземцев", а устав 1822 года законодательно закреплял этот принцип невмешательства.

Реформа Сперанского, заключавшаяся в сочетании принципов патернализма и самоуправления, была направлена на постепенное выравнивание прав и статуса коренного и русского населения. Социально-хозяйственное развитие так называемых ясачных инородцев осуществлялось дифференцированно в зависимости от их разряда ("оседлые", "кочевые" и "бродячие"<sup>1</sup>), за счет поощрения товарно-денежных отношений путем предоставления им права на свободную торговлю, на выделение из родовых территорий участка для индивидуального пользования, на беспрепятственное перемещение на расстояние до 5 тыс. верст от места проживания.

Одновременно происходило определенное регулирование отношений русских с "инородцами". К запрещенным для ввоза товарам относились, например, "горячие напитки", к тому же приезжему населению предписывался запрет на въезд во владения аборигенных общин и на разработку недр в этих владениях, а также запрет на занятия аборигенными видами деятельности.

<sup>1</sup> См.: Устав об управлении инородцев от 22 июля 1822 года / В.А. Кряжков. Статус малочисленных народов России. Правовые акты (книга вторая). М.: Г-н Тихомиров М.Ю., 1999. С. 8—26.

В целом эта политика была достаточно рациональной. Институт родоначальника "инородцев" осуществлял функцию управления аборигенами и определял основные направления развития с точки зрения их потребностей и интересов. Важным является тот факт, что родоначальник происходил из среды самих коренных народов. Степные думы и инородные управы, куда представители выбирались непосредственно коренным населением, фактически функционировали как органы самоуправления.

Самоуправление "инородцев" заключалось в праве определять границы владений общин на основании традиционных представлений самих аборигенов, в приравнивании родоплеменной верхушки по статусу к чинам русского сельского управления (старостам и головам) и в полномочиях, предоставляемых им в административной и правовой сферах. В круг этих полномочий, в частности, входили раскладка повинностей, сбор податей, учет населения ("ревизские сказки"), пресечение незаконного ввоза русскими купцами запрещенных товаров, в особенности "горячих напитков". Гражданские дела решались на основе обычного права, адаптированного к применению М.М. Сперанским, и также входили в компетенцию органов местного самоуправления.

Таким образом, Российское государство проводило в отношении северных народов политику косвенного управления: государственная власть не вмешивалась в обыденную жизнь коренных народов. Институт генерал-губернатора осуществлял функции надзора за деятельностью степных дум и инородных управ. В результате такой политики к началу XX века аборигенам севера Российской империи удалось сберечь этнокультурную специфику, традиционный хозяйственный уклад и социальную организацию, что обеспечило этим народам сохранение этнической самобытности.

### *Советский период*

В это время происходят ускоренные изменения, связанные с ломкой традиционного образа жизни и негативным воздействием на исконную среду обитания коренного населения при его вовлечении в социалистическое строительство с компенсацией в виде политики патернализма.

Народы Севера России к началу XX века находились на стадии общественного развития, определявшейся как стадия выхода из первобытно-общинного строя, и проживали в практически не затронутой аграрным и индустриальным освоением природной среде, на огромных территориях с очень маленькой плотностью заселения.

С 1920-х до конца 1980-х годов в СССР в отношении народов Севера государственная национальная политика претерпевала изменения — от государственно-правового обустройства "народностей северных окраин" (до 1930-х годов) с созданием национально-территориальных образований и введением этнического самоуправления<sup>1</sup>, когда решение проблем народов Севера было

---

<sup>1</sup> См.: Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин; утверждено Постановлением ВЦИК и СНК от 25 декабря 1926 года // СУ РСФСР. 1926. № 73. Ст. 575.



частью национальной политики<sup>1</sup>, до "советизации", характеризующейся мерами государственной протекции и воздействия на все сферы жизнедеятельности народов Севера и переходом от самоуправления народностей Севера к государственному управлению этими народами.

В отношении народностей Севера проводилась политика государственных льгот, которая особенно проявлялась в том, что они не облагались государственным и промысловыми налогами при занятии охотничьим и рыболовным промыслами и ремеслами, а доходы от этих занятий не включались в доход, облагаемый подоходным налогом. Эти граждане освобождались от гербового сбора на все документы, от единого сельскохозяйственного налога, налога на имущество при получении наследства. Кооперативные организации всех видов, в которых представители северных народов составляли не менее 50 процентов членов, освобождались от уплаты прямых налогов, подоходного налога, гербового сбора.

В 50—60-х годах прошлого века в политике государства при регулировании вопросов, связанных с особенностями проживания и быта коренных малочисленных народов, четко прослеживаются патерналистский подход и стремление полностью преобразовать уклад жизни этих народов. В этот период происходит объединение колхозов и преобразование их в совхозы, ликвидация бесперспективных сел. Этот процесс сопровождался перемещением в укрупненные поселки детей аборигенов, стариков и части женщин из удаленных оленеводческих кочевий, рыбацких и охотничьих стоянок, отлучением детей от родителей для воспитания в интернатах. Кампания перевода кочевого населения на оседлый образ жизни и укрупнение поселков вызвала изменение традиционного образа жизни народов Севера. Правительство страны периодически принимало постановления о мерах по развитию культуры и хозяйства народов Севера, в развитие которых издавались акты министерств и ведомств<sup>2</sup>.

Государственная патерналистская политика в отношении малочисленных народов Севера в сфере экономических отношений включала в себя материально-финансовую поддержку главных форм хозяйствования — совхозов, льготное кредитование их хозяйственной деятельности, дотирование оленеводства, рыболовства, охоты и государственные закупки продукции традиционных от-

<sup>1</sup> См.: Декрет ВЦИК от 20 июня 1924 года "Об организации при ВЦИК Комитета содействия народностям северных окраин" // СУ РСФСР. 1924. № 57. Ст. 556.

<sup>2</sup> К таким актам можно отнести:

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 16 марта 1957 года № 300 "О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера" // Сб. док. "Решения партии и правительства по хозяйственным вопросам (1917—1967)". Т. 4. М., Политиздат. 1968. С. 331—335;

Постановление Совета Министров РСФСР от 1 июня 1957 года "О дополнительных мероприятиях по развитию экономики и культуры народностей Севера" // Постановления Совета Министров РСФСР за июнь 1957 года. С. 143—150;

Постановление Совета Министров СССР от 21 апреля 1967 года "О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера" // Постановления Совета Министров РСФСР за апрель 1967 года. С. 133—137;

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 февраля 1980 года № 115 "О мерах по дальнейшему экономическому и социальному развитию районов проживания народностей Севера" // СП СССР. 1980. № 7. Ст. 50.

раслей хозяйствования. Государство финансировало производственные инвестиционные программы совхозов и социальные программы в селах за счет федеральных капиталовложений (строительство школ, амбулаторий, клубов, интернатов и так далее), субсидировало затраты на продовольственные и промышленные товары.

### *Современный этап*

Этот этап государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера можно разделить на два основных периода — постсоветский (с конца 80-х годов XX века до 2000 года) и современный (с 2000 года до настоящего времени).

После распада СССР, в условиях перехода страны к новым рыночным отношениям, разгосударствления и приватизации государственной собственности, попытка коммерциализации традиционного хозяйства и создание национальных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств, а в последующем — и общин коренных малочисленных народов без адресной государственной поддержки оказалась обреченной на неудачу. Без стартового капитала, без возможности приобрести необходимое оборудование, без бюджетного финансирования социальной инфраструктуры национальных сел и без рынка сбыта продукции создаваемые национальные предприятия и общины коренных малочисленных народов не выдерживали конкуренции и разорялись. Из-за обнищания населения охотничьи угодья, олени пастбища, рыболовные участки быстро переходили к новым владельцам в виде различных коммерческих структур. Коренные народы, ментальность которых формировалась на основе тысячелетней адаптации к суровым условиям Арктики, оказались не приспособленными к рыночным отношениям, лишились и государственной опеки.

В этот период усилились негативные процессы в социально-экономическом развитии этих народов, что привело к глубокому кризису оленеводства и других видов традиционной деятельности и промыслов, к развалу системы медицинского, культурного, товарного, бытового и транспортного обеспечения мест традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, катастрофическому снижению уровня жизни, сокращению ее средней продолжительности до 45—50 лет, росту безработицы (более 50 процентов от трудоспособного населения), снижению в несколько раз реальных доходов домохозяйств.

В силу объективной неприспособленности образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности к формирующимся рыночным отношениям малочисленные народы Севера были поставлены с социально-экономической точки зрения на грань физического вымирания, с демографической — на грань активных депопуляционных процессов; с политической точки зрения это привело к отчуждению их от власти и лишению возможности принимать участие в решении вопросов собственного развития.

Изменение государственной национальной политики в ходе рыночных реформ в России способствовало формированию нового понимания правового статуса малочисленных народов Севера. В постперестроечный период название "малые народности Севера" меняется на "коренные малочисленные народы Се-



вера", их список увеличивается с 26 до 30<sup>1</sup>. Главной целью государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера на этом этапе был провозглашен переход от патернализма к политике партнерских отношений<sup>2</sup>.

Президент Российской Федерации Указом от 22 апреля 1992 года № 397 "О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера"<sup>3</sup> переводит в практическую плоскость вопрос образования территорий традиционного природопользования малочисленных народов Севера, которые являются неотъемлемым достоянием этих народов и не подлежат отчуждению под промышленное или иное освоение, не связанное с традиционным хозяйствованием. Совет Министров РСФСР принимает решение об образовании Госкомсевера России в качестве федерального органа исполнительной власти, уполномоченного решать в том числе вопросы, касающиеся защиты прав и интересов, сложившегося уклада жизни малочисленных народов Севера, создания благоприятных условий для развития традиционных отраслей хозяйствования как основы жизнедеятельности этих народов; ему поручена разработка и реализация Государственной программы развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991—1995 годах<sup>4</sup>.

Следует отметить, что в новых российских условиях начинает формироваться федеральное и региональное законодательство в области прав коренных малочисленных народов. В эти же годы оформляется действующая и поныне система принятия законодательных решений в этой сфере. В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации вопросами законодательного обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера занимаются главным образом Комитет по делам национальностей и Комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока, в Совете Федерации — Комитет по делам Севера и малочисленных народов<sup>5</sup>.

Функции федерального уполномоченного органа исполнительной власти по вопросам коренных малочисленных народов Севера на разных этапах административных преобразований последовательно выполняли Госкомсевер России, Миннац России, Минэкономразвития России и Минфедерации России. С 2004 года по настоящее время указанными полномочиями обладает Минрегион России.

<sup>1</sup> Официальный список 26 малочисленных народов Севера в 1993 году дополнили шорцы, телеуты, кумандинцы и тувинцы-тоджинцы (последним официальным документом, содержащим перечень 26 малочисленных народов Севера, является совместное постановление Кабинета Министров СССР и Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 года № 84 "О дополнительных мерах по улучшению социально-экономических условий жизни малочисленных народов Севера на 1991—1995 годы" // СП СССР. 1991. № 7—8. Ст. 31).

<sup>2</sup> См.: От патернализма к партнерству: строительство новых отношений народов Севера и государства / отв. ред. А.Н. Пилясов. Магадан. 1998. С. 198.

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 18. Ст. 1009.

<sup>4</sup> См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 11 марта 1991 года № 145 "О Государственной программе развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991—1995 годах".

<sup>5</sup> В соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 9 ноября 2011 года № 439-СФ вошел в состав Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера.

Таким образом, на основе проведенного анализа развития государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера от "имперского периода" до современности можно сделать вывод, что в разные исторические отрезки применялись различные принципы и подходы в государственной политике по отношению к коренным малочисленным народам Севера.

### **Правовой статус коренных малочисленных народов Российской Федерации**

С принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации коренные малочисленные народы признаются в качестве субъекта права, чем создается правовая основа для формирования особого статуса коренных малочисленных народов Севера. Статья 69 Конституции гарантирует права коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, а пункт "м" статьи 72 относит вопросы "защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей" к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В развитие вышеназванных конституционных положений в Российской Федерации принято три специальных федеральных закона о правах коренных малочисленных народов: от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"<sup>1</sup>; от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"<sup>2</sup>; от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации"<sup>3</sup>. Конкретные правовые нормы, регулирующие те или иные вопросы жизнедеятельности этих народов, нашли свое отражение в Земельном, Лесном, Водном, Налоговом кодексах Российской Федерации и в федеральных законах о животном мире, о рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов, об особо охраняемых природных территориях, об альтернативной гражданской службе, других федеральных законах и нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации. Приняты законы и нормативные правовые акты, направленные на правовое обеспечение жизнедеятельности коренных малочисленных народов, и на уровне субъектов Российской Федерации.

Основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера составляют положения Конституции Российской Федерации (статьи 9, 69, пункт "м" статьи 72), Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

2009 года № 132-р<sup>1</sup>, Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 года № 255<sup>2</sup>, а также Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536-р<sup>3</sup>.

Специфика правового статуса коренных малочисленных народов Российской Федерации заключается в том, что лица, относящиеся к коренным малочисленным народам, как граждане Российской Федерации, пользуются в полной мере всеми правами и свободами человека и гражданина. В то же время законодатель наделяет их, как представителей коренных малочисленных народов, дополнительными коллективными и индивидуальными правами. Эти дополнительные права выражаются, например, в том, что **в политической сфере** создаются условия для более широкого участия коренных малочисленных народов в работе органов государственной власти и местного самоуправления. Это делается путем установления региональными законами специальных квот представительства в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>, а также за счет формирования избирательных округов с меньшей численностью населения, путем образования национальных поселений, введения должности уполномоченного по правам коренных малочисленных народов<sup>5</sup>, создания института уполномоченных представителей при исполнительных органах власти субъектов Российской Федерации, предоставления права законодательной инициативы этническим объединениям и так далее.

**В экономической сфере** принимаются меры по развитию традиционной хозяйственной деятельности с созданием общин и образованием территорий традиционного природопользования, установлением особых режимов природопользования, безвозмездного пользования земельными участками и возобновляемыми природными ресурсами, выделением субсидий на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера и поддержку северного оленеводства, предоставлением льгот по налогообложению традиционной хозяйственной деятельности, возмещением нанесенного ущерба и другие.

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2006. № 17. Ст. 1905.

<sup>4</sup> Депутатская Ассамблея по делам коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры; квота депутатов из числа коренных малочисленных народов Севера, избираемых ранее в Думу Ямало-Ненецкого автономного округа; уполномоченный представитель коренных малочисленных народов Севера в Думе Сахалинской области.

<sup>5</sup> См.: Доклад Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае "О соблюдении конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2011 году" / Красноярск. Типограф. ИП Суховольского Ю.П. 2011.

**В социально-культурной сфере** создаются условия для сохранения духовных основ коренных народов с государственной поддержкой развития родного языка и литературы, этнических средств массовой информации, соответствующих научных исследований с введением национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов, предоставлением представителям этих народов определенных гарантий при поступлении в высшие и средние специальные учебные заведения.

### **Программно-целевой метод оказания государственной поддержки коренным малочисленным народам Севера**

Для минимизации негативных тенденций в социально-экономическом развитии коренных малочисленных народов Севера Правительство Российской Федерации использует программно-целевой метод решения проблем. В марте 1991 года принята Государственная программа развития экономики и культуры малочисленных народов Севера в 1991—1995 годах. Из-за низкого уровня финансирования эта программа была реализована лишь частично. Фактические объемы ее финансирования составили соответственно (по годам): 1991 — 30 процентов; 1992 — 17 процентов; 1993—1994 — 4 процента; 1995 — 2 процента; средний за 5 лет — 11,5 процента.

Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2000 года" была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 года № 1099<sup>1</sup>. Несмотря на то что данная программа была отнесена к числу защищенных, то есть подлежащих финансированию в полном объеме, фактическое финансирование программных объектов из федерального бюджета составило не более 5—7% от запланированных объемов.

Следующая Федеральная целевая программа — "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года" — была утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 года № 564<sup>2</sup>; она разработана на основе Концепции государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 марта 2000 года № 198<sup>3</sup>, предусматривавшей создание условий для саморазвития и самообеспечения коренных малочисленных народов Севера за счет создания предприятий по переработке продукции оленеводства и традиционных промыслов, продвижения продукции этих отраслей на рынки, организации системы факторийной торговли и товарообмена, становления и развития общинного самоуправления.

Однако несмотря на то что объемы финансирования данной ФЦП были выдержаны в плановых объемах, а на 2008 год увеличены почти в два раза, по оценке Минэкономразвития России, прозвучавшей в докладе на заседании Правительства Российской Федерации в апреле 2007 года, эта программа была отнесена к категории малоэффективных. Основанием для такого вывода послу-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 39. Ст. 4566.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3327.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 1286.

жил тот факт, что по итогам 2006 года ни один из 7 согласованных целевых индикаторов и показателей программы не был выполнен полностью.

Поэтому, несмотря на принятие в ноябре 2007 года Концепции федеральной целевой программы "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2015 года"<sup>1</sup>, начиная с 2009 года система оказания государственной поддержки экономического и социального развития коренных малочисленных народов изменена в пользу целевых субсидий, направляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 года № 217<sup>2</sup>, утвердившим Правила распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, субсидии предоставляются в том числе на софинансирование мероприятий по экономическому и социальному развитию коренных малочисленных народов, направленных на создание условий для устойчивого развития экономики традиционных отраслей хозяйствования коренных малочисленных народов, а также на развитие и модернизацию инфраструктуры в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности<sup>3</sup>.

### **Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации**

В феврале 2009 года Правительством Российской Федерации утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — Концепция)<sup>4</sup>, в которой подведены итоги государственной политики в отношении коренных малочисленных народов за последние 15 лет, дана характеристика современного положения коренных малочисленных народов, а также определены принципы устойчивого развития и основные направления государственной политики России в отношении коренных малочисленных народов Севера на период до 2025 года.

Целью Концепции является создание условий для устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера путем укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов на основе целевой

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 48. Ст. 6029.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1428.

<sup>3</sup> На указанные цели из федерального бюджета выделено: в 2009 году — 600 млн. рублей, в 2010 году — 240 млн. рублей, в 2011 году — 240 млн. рублей.

<sup>4</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.



поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущих поколений.

В Концепции сформулирован российский стандарт государственной политики в отношении коренных малочисленных народов, предполагающий решение таких задач, как сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования в целях обеспечения развития традиционного образа жизни; развитие и модернизация традиционной хозяйственной деятельности; повышение качества жизни малочисленных народов Севера до среднероссийского уровня; улучшение демографической ситуации, в том числе путем снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни до среднероссийского уровня; повышение доступа к образовательным услугам малочисленных народов Севера с учетом их этнокультурных особенностей; содействие развитию общин и других форм самоуправления; сохранение культурного наследия малочисленных народов Севера.

Реализация Концепции планируется с 2009 по 2025 год в три этапа. Каждому этапу будет соответствовать утверждаемый Правительством Российской Федерации комплекс конкретных мер<sup>1</sup>. Концепция предполагает формирование благоприятных условий для нормативно-правового обеспечения устойчивого развития коренных малочисленных народов. В этой работе, помимо федеральных органов государственной власти, активное участие примут субъекты Российской Федерации и объединения коренных малочисленных народов Севера.

Такой подход в полной мере соответствует целям и задачам Второго Международного десятилетия коренных народов мира. Несмотря на то что в Концепции не упоминается Декларация ООН о правах коренных народов, многие ее положения уже нашли свое отражение в действующем законодательстве и будут применяться в дальнейшем процессе его совершенствования.

### **Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года**

В декабре 2012 года указом Президента Российской Федерации утверждена Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>2</sup>, в соответствии с которой вопросы обеспечения прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств закреплены в перечне четырех основных вопросов государственной национальной политики Российской Федерации, требующих особого внимания государственных и му-

<sup>1</sup> См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 года № 1245-р "Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2009—2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4364;

распоряжение Правительства Российской Федерации 12 декабря 2012 года № 1906-р "Об утверждении плана мероприятий по реализации в 2012—2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5773.

<sup>2</sup> См: Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 года № 1666 "О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года" // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.



ниципальных органов, а обеспечение гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), включая поддержку их экономического, социального и культурного развития, защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни, выделено в качестве одного из основных принципов государственной национальной политики Российской Федерации.

К коренным малочисленным народам в полной мере относятся и такие основные принципы государственной национальной политики, как равноправие и самоопределение народов, государственная поддержка и защита культуры и языков, взаимное уважение традиций и обычаев народов Российской Федерации, равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также ряд других.

Перечень задач в сфере государственной национальной политики Российской Федерации содержит ряд положений, непосредственно адресованных коренным малочисленным народам:

создание условий для участия коренных малочисленных народов в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы;

содействие развитию народных промыслов и ремесел в целях увеличения занятости населения, в том числе на селе, в горных и других отдаленных районах, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

повышение уровня адаптированности традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов к современным экономическим условиям с учетом обеспечения защиты их исконной среды обитания и традиционного образа жизни;

обеспечение доступа граждан к социальным, медицинским и иным видам услуг по месту фактического проживания, в том числе в отдаленных местах традиционного проживания.

Указом Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации поручено разработать план мероприятий по реализации Стратегии национальной государственной политики Российской Федерации на период до 2025 года, обеспечить решение федеральными органами исполнительной власти задач, предусмотренных названной Стратегией, и представлять Президенту Российской Федерации ежегодные доклады о ходе ее реализации. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано руководствоваться положениями Стратегии национальной государственной политики Российской Федерации на период до 2025 года при осуществлении своей деятельности в этой сфере.

Вопросы законодательного обеспечения жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера находятся в поле зрения федеральных органов государственной власти. Большую работу в этом направлении проводит Минрегион России: разработаны проект новой редакции Федерального закона "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных

народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" и законопроект о внесении изменений в закон о рыболовстве в части обеспечения приоритетного доступа коренных малочисленных народов к рыбопромысловым участкам и к водным биологическим ресурсам<sup>1</sup>. Совет Федерации осуществляет сопровождение прохождения в Государственной Думе внесенных в 2009—2010 годах законопроектов о внесении изменений в земельное законодательство в части безвозмездного пользования представителями коренных малочисленных народов земельными участками<sup>2</sup> и в закон об охоте — в части обеспечения права представителей этих народов на осуществление традиционной охоты<sup>3</sup>. Постановлением Совета Федерации от 19 декабря 2012 года № 399-СФ, принятым по итогам проведения Дней Республики Саха (Якутия), комитетам Совета Федерации поручено рассмотреть вопрос о целесообразности разработки в качестве законодательной инициативы Совета Федерации проекта федерального закона о государственной поддержке коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, занимающихся оленеводством и ведущих кочевой образ жизни. Кроме того, Правительству Российской Федерации рекомендовано ускорить доработку и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона "О внесении изменений в Федеральный закон "О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов" в части регулирования отношений в области традиционного рыболовства, предусмотрев предоставление лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинам в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности приоритетного доступа к водным биологическим ресурсам, а также возможности осуществлять традиционное рыболовство с применением традиционных способов добычи водных биоресурсов.

Комитетом Государственной Думы по делам национальностей разработаны и внесены на рассмотрение Государственной Думы законопроекты о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов<sup>4</sup>,

<sup>1</sup> Внесение законопроектов в Государственную Думу планируется по завершении согласования с федеральными органами исполнительной власти в порядке реализации права законодательной инициативы Правительства Российской Федерации.

<sup>2</sup> См.: Проект федерального закона № 217488-5 "О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации, в статью 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" и в статью 10 Федерального закона "Об обороте земель сельскохозяйственного назначения" / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=217488-5&sort=date>>.

<sup>3</sup> См.: Проект федерального закона № 406814-5 "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=406814-5&sort=date>>.

<sup>4</sup> См.: Проект федерального закона № 400210-5 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (в части унификации терминологии, касающейся коренных малочисленных народов Российской Федерации) / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=400210-5&sort=date>>.

и о внесении ряда изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"<sup>1</sup>.

В то же время, несмотря на принимаемые органами государственной власти Российской Федерации меры, положение коренных малочисленных народов в последние десятилетия ухудшилось. В связи с этим серьезные критические замечания в адрес федеральных органов исполнительной власти, ответственных за организацию деятельности Национального организационного комитета по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира, прозвучали в выступлениях участников конференции "О ходе проведения в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира", проведенной в Совете Федерации 13 декабря 2012 года.

Серьезное беспокойство вызывает тенденция, связанная с изменениями природоресурсного законодательства, касающимися создания благоприятных условий для развития рыночных отношений, когда принимаемые законы не учитывают права и интересы коренных малочисленных народов.

Принцип платности пользования земельными участками, лесными, водными и другими биологическими ресурсами, распределения земельных, лесных, рыбопромысловых участков и охотничьих угодий на основе конкурсов и аукционов на длительный срок, применяемый в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов без каких-либо исключений и оговорок, самым негативным образом отражается на правах граждан — представителей этих народов.

Накопившиеся на сегодняшний день проблемы правового регулирования в области землепользования, традиционного рыболовства, охоты, оленеводства и традиционного природопользования свидетельствуют о нерешенности ключевого вопроса — закрепления за коренными малочисленными народами традиционно занимаемых или используемых ими земельных участков и территорий. Из-за отсутствия механизмов реализации действующего закона образовать территории традиционного природопользования невозможно, в то время как на вполне законных основаниях эти же земли и территории в виде рыбопромысловых участков и охотничьих угодий передаются в долгосрочную аренду другим юридическим и физическим лицам через конкурсы и аукционы, в результате чего возникает реальная угроза утраты коренными малочисленными народами своих традиционных угодий.

Признание значения земли, природных ресурсов и благополучия окружающей природной среды как основы традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера, обеспечение их эффективного участия в принятии решений при освоении природных ресурсов по вопросам, затрагивающим их права и интересы, и признание права этих народов на приоритетный доступ к рыбопромысловым участкам и охотничьим угодьям, к биологическим ресурсам, закрепленные в Концепции в качестве ос-

<sup>1</sup> См.: Проект федерального закона № 42057-6 "О внесении изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" / <<http://www.duma.gov.ru/systems/law/?number=42057-6&sort=date>>.

новых принципов, создают хорошую основу для дальнейшего совершенствования законодательства в интересах устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера.

В целях нормативно-правового обеспечения реализации государственной политики устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в новых экономических условиях, дальнейшее развитие законодательства в области признания и расширения прав коренных малочисленных народов представляется целесообразным осуществлять по следующим направлениям:

принятие новой редакции Федерального закона "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" и образование модельных территорий традиционного природопользования;

внесение изменений в земельное законодательство в части безвозмездного пользования коренными малочисленными народами земельными участками для целей традиционного природопользования;

внесение изменений в законодательство об охоте и рыболовстве в части обеспечения приоритетного доступа представителей коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и рыбопромысловым участкам, к охотничьим и водным биологическим ресурсам;

внесение изменений в законодательство о недрах в части определения особенностей недропользования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, проведение заблаговременных консультаций и получение предварительного и осознанного согласия коренных народов при принятии решений о разработке полезных ископаемых на территориях их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, а также возмещение ущерба, причиненного исконной среде обитания малочисленных народов осуществлением хозяйственной деятельности;

разработка и принятие проекта федерального закона об оценке культурных, социальных и экологических последствий намечаемой в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов хозяйственной и иной деятельности юридических и физических лиц;

определение порядка документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Севера;

совершенствование законодательства в части самоуправления коренных малочисленных народов Севера и вовлечение этих народов и их представителей в процесс принятия решений, затрагивающих их права и интересы, включая установление дополнительных гарантий избирательных прав граждан из числа коренных малочисленных народов, а также квот представительства коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации;

внесение изменений в Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" и в отдельные законодательные ак-

ты Российской Федерации в части включения в них положений Декларации ООН о правах коренных народов и других норм международного права;

поддержка идеи ратификации Европейской хартии по региональным языкам и языкам меньшинств и Конвенции Международной организации труда № 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах";

внесение изменений в природоресурсное законодательство (Лесной и Водный кодексы Российской Федерации, законы об особо охраняемых природных территориях, о соглашениях о разделе продукции и так далее) в части установления особенностей охраны и использования земель, территорий и природных ресурсов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера;

рассмотрение вопроса о перспективах систематизации и кодификации законодательства Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов.

При этом отношения взаимного уважения и партнерства коренных малочисленных народов Севера и государства должны стать неотъемлемой частью государственной национальной политики.

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ  
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПУТИ РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(издание второе, переработанное и дополненное)

Редактор: *И.Н. Сосна*  
Корректоры: *И.Н. Егорова, Л.Г. Станкевич*  
Компьютерная верстка и дизайн: *Л.В. Бронникова*

Оригинал-макет подготовлен  
Издательским отделом Управления делами  
Аппарата Совета Федерации

---

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов  
Управления информационных технологий и документооборота  
Аппарата Совета Федерации

---

Подписано в печать 15.03.2013. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 42,08.  
Тираж 700 экз. Заказ №