

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

## **ПРОБЛЕМЫ ТРАДИЦИОННОГО РЫБОЛОВСТВА КОРЕННЫХ НАРОДОВ НА ПРИМЕРЕ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ. ПУТИ РЕШЕНИЯ**



**Галина Михайловна ВОЛКОВА,**  
*член Координационного совета  
региональной общественной организации  
"Ассоциация коренных малочисленных народов  
Севера Хабаровского края"*

Настоящее и будущее коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее — коренные народы) всецело зависит от политики государства.

По данным Всероссийской переписи населения 2010 года, общая численность нанайцев, ульчей, эвенков, нивхов, удэгейцев, эвенков, негидальцев и орочей в крае составляет 22 549 человек.

Особенность традиционного образа жизни и традиционного хозяйствования коренных народов состоит в том, что места проживания и хозяйственной деятельности географически могут быть отдалены. На протяжении многих лет традиционная хозяйственная деятельность коренных народов, в том числе лов лососевых видов, осуществлялась вдали от населенных пунктов, порой в других районах края. Издревле коренные народы вели полукочевой образ жизни: устанавливали летние и зимние стоянки в местах, где занимались охотой, рыболовством, сбором пищевых ресурсов леса и так далее. Промысловые участки негласно распределялись между родами-пользователями; в случае, если на один и тот же участок претендовали несколько родов, осуществляли промысел по взаимному согласию.

Проводя государственную национальную политику в отношении коренных народов, правительство края учитывает особенности уклада их жизни. В настоящее время в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 мая 2009 года № 631-р практически вся территория Хабаровского края признана местом традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Одним из основных направлений государственной национальной политики в крае в отношении коренных народов является установление постоянного рав-

ноправного партнерства между органами власти и общественными организациями коренных народов по созданию условий для их устойчивого развития, в том числе в сфере рыболовства.

Повышается роль самих коренных народов в решении вопросов не только социально-экономического развития, но и традиционного хозяйствования. Принимают определенные меры по оказанию содействия в организации традиционного рыболовства районные структуры региональной общественной организации "Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края". Представители краевой общественной организации входят в состав рабочих групп и комиссий по распределению водных биоресурсов.

В 2003 году с целью расширения участия коренных народов в управлении создан институт уполномоченных представителей коренных народов. Осуществляют свои функции уполномоченные представители коренных малочисленных народов Севера в 122 национальных селах края, создано 15 районных и 2 городских Совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера и Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера при губернаторе края (далее — Совет), который определяет приоритеты развития коренных народов в регионе. Совет ежегодно рассматривает вопросы по проведению путины, распределению водных биоресурсов. Уполномоченные представители коренных народов оказывают содействие физическим и юридическим лицам из числа коренных народов в подготовке заявок на вылов водных биоресурсов и предоставлении отчетов.

В 2003 году с целью расширения участия коренных народов в управлении создан институт уполномоченных представителей коренных народов. Свои функции уполномоченные представители коренных малочисленных народов Севера осуществляют в 122 национальных селах края, создано 15 районных и 2 городских Совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера и Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера при губернаторе края (далее — Совет), который определяет приоритеты развития коренных народов в регионе. Совет ежегодно рассматривает вопросы по проведению путины, распределению водных биоресурсов. Уполномоченные представители коренных народов оказывают содействие физическим и юридическим лицам из числа коренных народов в подготовке заявок на вылов водных биоресурсов и предоставлении отчетов.

Губернатор Хабаровского края В.И. Шпорт, правительство Хабаровского края уделяют большое внимание реализации государственной национальной политики в отношении коренных народов. В правительстве края вопросами коренных народов занимается министерство природных ресурсов во главе с заместителем председателя правительства края — министром природных ресурсов края В.М. Шихалёвым. В 2012 году было принято решение о создании в министерстве природных ресурсов края управления по делам коренных малочисленных народов Севера, состоящее из 3 отделов, которое возглавляет Елена Эдуардовна Балезина.

С целью усиления государственной национальной политики в отношении коренных народов 14 сентября 2011 года (с изм. от 2012 года) принята государ-

ственная целевая программа Хабаровского края на 2012—2020 годы "Развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Хабаровском крае" (далее — программа) с общим объемом финансирования 5,1 млрд. рублей. Программа состоит из 4 разделов: сохранение исконной среды обитания, содействие в развитии традиционной хозяйственной деятельности и занятости коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Хабаровском крае; повышение образовательного уровня, сохранение национальной культуры, традиций и родных языков коренных народов, обеспечение социальной защиты и укрепление здоровья коренных народов; создание необходимой социальной инфраструктуры в населенных пунктах — местах традиционного проживания коренных народов; повышение общественной активности и самоорганизации коренных народов.

В соответствии с программой в 2012 году проведены следующие основные мероприятия:

чествование ветеранов Великой Отечественной войны и ветеранов труда из числа коренных народов;

семинар для руководителей национальных общин, где обсуждались вопросы о: регистрации общин, порядке внесения изменений в учредительные документы, предоставлении отчетности о деятельности; реализации норм Налогового кодекса Российской Федерации в отношении некоммерческих организаций; правилах провоза рыбной продукции; процедуре выдачи ветеринарно-сопроводительных документов на поднадзорную продукцию; оценке соответствия рыбной продукции в рамках Таможенного союза; опыте работы общины "Калм"; деятельности Хабаровской межрайонной природоохранной прокуратуры по осуществлению контроля за соблюдением природоохранного законодательства в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов; роли общин в сохранении этнических традиций; содействии занятости населения; изменениях Правил охоты в 2012 году; другие вопросы;

выездные "круглые столы" на тему "О положении, проблемах и перспективах развития коренных малочисленных народов" с участием представителей правительства края, органов местного самоуправления, представителей коренных малочисленных народов из 11 районов края;

контроль за выполнением рекомендаций круглых столов, семинаров, информационных встреч с населением, приемов губернатора края, решений коллегий министерств и совета глав городских округов и муниципальных районов края, затрагивающих интересы коренных народов;

краевой конкурс "Лучший рыбак" среди представителей коренных народов и членов общин;

заседания Совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при губернаторе края (июль, декабрь); ежегодный краевой конкурс "Ремёсла Земли Дерсу";

Международный форум "Языковое и культурное наследие коренных малочисленных народов: реалии и перспективы", в рамках которого была организована выставка "Искусство резьбы по дереву народов Приамурья" (9—10 октября);

школа прикладного искусства "Резьба по дереву" (2 этапа — июнь, октябрь); издание альбома-каталога "Искусство народов Приамурья"; проведение церемонии вручения стипендии губернатора края лучшим студентам вузов из числа коренных народов;

содействие в создании модельной территории коренных народов в Ульчском муниципальном районе.

В 2012 году заключены соглашения с органами местного самоуправления о взаимодействии по решению вопросов коренных народов, подготовлен свод этносоциальных паспортов территорий — мест компактного проживания коренных народов Хабаровского края.

### **Фактическое состояние общин**

Для сохранения традиционной хозяйственной деятельности в крае создано 148 общин. Численность их членов достигает в среднем до 900 человек, в сезон путины — до 2,2 тысячи человек. В 2011 году краевым законом они признаны социально ориентированными некоммерческими организациями.

Общины в крае испокон веку занимаются рыболовством, внутрихозяйственным устройством, предпринимательством, в том числе товарообменом. Традиционно они занимались хозяйственной деятельностью, экономическим развитием и выполняли социально значимые функции по обеспечению потребностей рода.

Из традиционных видов деятельности общин (рыболовство, охотпользование, лесопользование, сбор и заготовка пищевых лесных ресурсов, народные художественные промыслы) основным в крае является рыболовство.

В целях осуществления рыболовства лицам, относящимся к коренным народам, а также национальным предприятиям и общинам в 2010 году выделено водных биологических ресурсов в количестве 4534,4 тонны, в том числе лососевых видов — 3276 тонн, из них общинам — 2120 тонн. На 2011 год общий объем выделенных водных биологических ресурсов указанным субъектам пользования водными биологическими ресурсами увеличен по сравнению с 2010 годом на 38,5 процента и составляет 6282,6 тонны. Несмотря на уменьшение общих допустимых уловов водных биоресурсов, объемы для представителей коренных народов и их общин ежегодно увеличиваются.

Общины вносят плату за пользование водными биоресурсами полностью, за исключением градо-, поселкообразующих и рыбохозяйственных, 70 процентов доходов которых образует рыбная продукция; их плата составляет 15 процентов от общего объема выделенного ресурса.

Из 808 рыбопромысловых участков, включенных в Единый перечень рыбопромысловых участков Хабаровского края согласно постановлению правительства Хабаровского края от 29 апреля 2011 года № 126-пр, для ведения традиционного рыболовства определен 141 участок, что составляет 17,5 процента от их общего числа. По сравнению с 2009 годом количество рыбопромысловых участков для традиционного рыболовства увеличилось на 15,5 процента. Продолжается деятельность органов власти, местного самоуправления, районных общественных организаций по формированию новых рыбопромысловых участков для осуществления традиционного рыболовства.



Из 808 рыбопромысловых участков, включенных в Единый перечень рыбопромысловых участков Хабаровского края (постановление правительства Хабаровского края от 29 апреля 2011 года № 126-пр), для ведения традиционного рыболовства определен 141 участок, что составляет 17,5 процента от их общего числа. По сравнению с 2009 годом количество рыбопромысловых участков для традиционного рыболовства увеличилось на 15,5 процента. Продолжается деятельность органов власти, местного самоуправления, районных общественных организаций по формированию новых рыбопромысловых участков для осуществления традиционного рыболовства.

19 декабря 2012 года в министерстве природных ресурсов края состоялось заседание Хабаровской краевой комиссии по формированию перечня рыбопромысловых участков Хабаровского края; были изменены границы рыбопромысловых участков, в результате увеличилось количество мест свободного доступа для населения края вблизи населенных пунктов (с 384 до 416) и количество рыбопромысловых участков для осуществления традиционного рыболовства (с 141 до 172). На водных объектах для свободного доступа коренные народы вправе осуществлять рыболовство свободно и бесплатно, добывая водные биоресурсы для личного потребления.

Основную нагрузку по решению проблем в местах компактного проживания коренных народов несут общины, которые являются единственными производственными хозяйствами в национальных селах. Крупные хозяйства, такие как "Калм", "Монгол-Вальдю", "Кичи", "Ходжер", "Власьево", "Пандь Миф", за последние годы внесли большой вклад в социально-экономическое развитие национальных сел, они выполняют функции поселкообразующих предприятий. Постепенно внедряя нетрадиционные направления деятельности, они расширяют свое производство, что уменьшает процент безработицы и улучшает экономические показатели. 20-летняя практика показала эффективность их деятельности.

### **Проблемы отрасли**

Несмотря на осуществляемые правительством края меры по созданию условий для осуществления традиционного рыболовства проблемы по реализации федеральных нормативных актов имеют особый аспект актуальности.

1. Переход экономики к рынку, коррективы в законодательстве внесли существенные изменения в жизнь аборигенов края и их объединений. Заявительный принцип предоставления водных биоресурсов в пользование коренным народам нарушает их права — неверно оформленная заявка лишает заявителей лимитов на вылов рыбы.

2. До изменения в 2008 году ранее действовавшего механизма общины наделялись квотами на вылов рыбы независимо от наличия рыбопромысловых участков (заключались договоры о совместном использовании участков); в настоящее время 78 общин из 148 не имеют их, а значит, не получают рыбные квоты.

3. В 2011 году на федеральном уровне разработан проект закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее — законопроект) в части внесения изменений в федеральные законы о рыболовстве и животном мире. Данный законопроект отменяет заявительный

принцип предоставления водных биоресурсов коренным народам. Но вместе с тем из понятия традиционного рыболовства исключены общины, то есть общинам предлагается наряду с промышленными предприятиями заниматься коммерческой деятельностью, что может привести к их ликвидации из-за неконкурентоспособности и как следствие — к ухудшению экономической ситуации в селе, снижению уровня жизни и социальному напряжению в населенных пунктах.

4. В соответствии с Правилами рыболовства для Дальневосточного рыбохозяйственного бассейна (пункт 2 статьи 99, раздел VIII) коренные народы, проживающие в низовьях реки Амур, могут осуществлять добычу (вылов) корюшки малоротой и корюшки азиатской закидными неводами. Время захода корюшки малоротой в Амур — конец февраля, а корюшки азиатской — апрель — май. Амур в низовье высвобождается ото льда только в конце мая, из чего следует, что необходимо применение ставных неводов.

5. Пункт 5 Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (утвержден приказом Госкомрыболовства от 11 апреля 2008 года № 315) предусматривает вылов рыбы только в местах их проживания. Это значительно затрудняет реализацию приказа Госкомрыболовства от 30 апреля 2008 года № 375 "Об утверждении распределения общих допустимых уловов тихоокеанских лососей применительно к видам квот их добычи (вылова) во внутренних водах Российской Федерации, в том числе во внутренних морских водах Российской Федерации и в территориальном море Российской Федерации, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов на 2008 год" и ограничивает добычу ресурсов.

6. Из нормативных правовых актов, регулирующих отрасль рыболовства, исключен порядок приоритетности предоставления водных биоресурсов представителям коренных малочисленных народов и общинам.

### **Заключение**

Возрождающийся интерес к национальной самобытности наблюдается сейчас почти у всех народов, проживающих на территории России.

Фундаментом такого развития должны стать государственная политика и стремление коренных народов к самообеспеченности и относительной экономической независимости. Условия сохранения коренных народов связаны с их территорией, природными ресурсами, которые являются основой их этнокультурного развития. Именно поэтому защита такой взаимосвязи должна быть приоритетным направлением в правовом обеспечении коренных народов. Помимо обеспечения права свободного доступа коренных народов к водным биоресурсам, необходимо сохранение общин в традиционном рыболовстве. Законодательная база в данной сфере на федеральном уровне слаба.

В связи с вышеизложенным необходимо рассмотреть следующие вопросы:

о внесении изменений в пункт 5 приказа Госкомрыболовства от 11 апреля 2008 года № 315 "Об утверждении Порядка осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" — после слов "традиционного проживания" дополнить словами "и традиционной хозяйственной деятельности";

о разделении традиционного рыболовства на два вида — рыболовство в целях обеспечения хозяйственной деятельности, осуществляемое общинами, и рыболовство в целях обеспечения традиционного образа жизни, осуществляемое лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для удовлетворения личных нужд;

о совместном использовании общинами рыбопромысловых участков для осуществления традиционного рыболовства;

об осуществлении традиционного рыболовства гражданами из числа коренных народов с согласия пользователей рыбопромысловых участков (рыболовство промышленное, спортивное, любительское и традиционное);

о передаче полномочий по предоставлению водных биологических ресурсов (анадромных) в пользование для осуществления традиционного рыболовства органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

о создании технических возможностей для подачи в электронном виде заявлений общинами коренных малочисленных народов Севера на получение разрешений на вылов водных биоресурсов;

о внесении изменений в Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" в части урегулирования членства в общине: руководителями, в том числе исполнительными директорами, и членами общины (не менее 50 процентов), должны быть только лица, относящиеся к коренным народам.

Необходимо подчеркнуть, что только совместные действия приведут к эффективным результатам в реализации государственной национальной политики и в сфере сохранения традиций коренных народов. Этому способствует принятая 14 июля 1992 года Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию, гласящая: "...государства и народы сотрудничают в духе доброй воли и партнерства в выполнении принципов, воплощенных в настоящей Декларации, и в дальнейшем развитии международного права в области устойчивого развития". Установление политики партнерских отношений между государствами и коренными народами является одной из стратегических целей двух Международных десятилетий коренных народов мира (1994—2014 годы). Суть партнерских отношений — это признание за коренными народами их правосубъектности, права на собственный выбор пути развития и существования, на участие в разработке и реализации государственных и прочих программ, а также проектов по развитию территорий их проживания и традиционного природопользования.



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 №