

Г. Б. Эшматова

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО ИНФОРМИРОВАНИЯ ЛОКАЛЬНЫХ ЭТНИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВ

Новый этап в истории нашего общества, в который вступила страна со второй половины 80-х годов XX в., положил начало коренным изменениям сложившихся общественных структур и связей, вызвал к жизни механизмы социального взаимодействия, способные видоизменить складывающиеся на протяжении десятилетий тенденции социального, в том числе этнополитического, развития. Одними из первых результатов происходящих в обществе перемен стали повсеместный рост этнического сознания, развитие национальных движений, обострение межнациональных конфликтов. Несмотря на множество работ по данной проблематике, написанных отечественными и зарубежными специалистами, существует необходимость теоретических и прикладных разработок вопросов, особенно в полиэтничных регионах, таких как Республика Алтай.

Один из основных индикаторов состояния государственной национальной политики — судьба и перспективы развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Коренные малочисленные народы России — исторически сложившаяся часть сообщества народов Российской Федерации.

В статье мы делаем попытку рассмотреть подходы государственной политики по отношению к коренным малочисленным народам, проживающим в нашем регионе. Анализ проблемы опирается на результаты социологического исследования, проведенного в Республике Алтай 3–16 июля 2012 г.

Исследование носит сравнительный характер и проводилось по единой методике. Эмпирическая база исследования — взрослое население (от 18 лет). Были выбраны три северных района

республики (Турочакский, Чойский, Майминский), внесенные в перечень территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Республики Алтай (КМН).

Предмет анализа составлял широкий круг вопросов (в частности, правовое информирование интересов коренных малочисленных народов).

Формирование политики России в отношении коренных малочисленных народов, именовавшихся наряду с другими народами в разные эпохи развития государства «иноверцами», «инородцами», «туземными народами», «туземцами», «малыми народами», «аборигенными народами», «автохтонными», шло неразрывно с процессами формирования цивилизационных отношений в мировом сообществе и в самой России.

Следует отметить, что в международных документах эти вопросы были отражены позднее: Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации, конвенция № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни, в независимых странах» и др.

Особое значение для развития этих народов в России имеет Устав об управлении инородцами 1822 г., который определил статус аборигенов внутри государства. Положение об инородцах предусматривало формирование органов самоуправления кочевых и бродячих инородцев. В этом документе содержались и другие нормы, которые на практике не всегда соблюдались. Наряду с этим происходило вытеснение коренных народов.

Непосредственно вопросам самоуправления коренных народов посвящено Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР от 25 октября 1926 г. Данное положение распространялось на представителей племен и народов, которые вели бродячий, кочевой и полукочевой образ жизни и занимались главным образом рыболовством, охотой и оленеводством, если эти народы и племена не были выделены в особые республики и области.

Во Временном положении была предусмотрена система органов самоуправления коренных народов: родовые собрания, родо-

вые советы, районные туземные съезды, районные туземные исполкомы. При регламентации деятельности органов туземного управления учитывалась специфика образа жизни данных племен и народностей.

В районах проживания кочевого и полукочевого коренного населения на основании Положения о кочевых советах в национальных округах и районах северных окраин РСФСР от 20 августа 1933 г. создаются кочевые советы. Они осуществляли деятельность по развитию традиционных промыслов и форм хозяйствования, вели учет населения и хозяйства в пределах своей территории, регистрировали акты гражданского состояния, выдавали необходимые справки и документы, регистрировали местные отделения добровольных обществ и союзов и наблюдали за их деятельностью.

В первые годы советской власти принимались законодательные акты о национальной автономии. В этот период автономия была тесно связана с решением национального вопроса, осуществлением права наций и народностей, компактно проживающих на определенной территории, на самоопределение путем устройства собственных форм управления в едином государстве (автономные советские социалистические республики, автономные области и округа). Так, декрет ВЦИК от 1 июня 1922 г. провозгласил образование Ойротской автономной области.

После принятия Конституции СССР 1936 г. и Конституции РСФСР 1937 г. единственной формой автономии, закрепленной на уровне Основного закона, стали национальные округа, статус которых определялся общим положением, устанавливаемым Верховным Советом РСФСР (ст. 102 Конституции РСФСР). Национальные округа были представлены и на союзном уровне: они имели по одному депутату от округа в составе Совета национальностей СССР (ст. 35 Конституции СССР).

В Конституции РСФСР 1978 г. национальные округа были преобразованы в автономные (ст. 84). В ноябре 1980 г. был принят Закон РСФСР «Об автономных округах».

Признание специфических интересов аборигенных народов, их права на самоуправление изменяет приоритеты государствен-

ной политики. В этой сфере выделяются три основных направления: восстановление признания родовых общин в качестве субъектов права; учет мнения коренных народов через их представительные органы (ассоциации) при принятии решений на общегосударственном и региональном уровне; воссоздание национально-территориальных образований на уровне местного самоуправления. Эти документы в свою очередь подразделяют на федеральные правовые акты, правовые акты субъектов РФ, международно-правовые акты, действующие на территории РФ, нормативные документы общественных организаций.

Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 21 апреля 1992 г. «О социально-экономическом положении районов Севера и приравненных к ним местностей» на родовые общины, занимающиеся традиционными отраслями хозяйствования, было распространено действие Закона РСФСР «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», принятого в 1990 г. Им были предоставлены определенные льготы в сфере налогообложения. Общины получили возможность бесплатно приобрести в пожизненное наследуемое владение или аренду оленьи пастбища, охотничьи, рыболовные угодья, а также преимущественное право на заключение договоров и получение лицензий на использование возобновляемых природных ресурсов. Правовое обеспечение участия коренного населения в принятии управленческих решений на разных уровнях в ряде нормативных документов ведомственного характера привело к тому, что появились нормы, обязывающие согласование тех или иных решений, затрагивающих интересы аборигенных народов, с их общественными представителями.

В Конституции РФ 1993 г. (ст. 69) гарантированы права коренных малочисленных народов согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Защита их прав и интересов отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Таким образом, Основной закон страны позволяет регионам, в которых проживают малочисленные народы, формировать свое правовое поле, в том числе по закреплению их квотного представительства в государственных органах власти

и местного самоуправления. И многие субъекты (Бурятия, Карелия, Саха (Якутия), Кемеровская, Мурманская, Иркутская области и др.) внесли в свои законодательные акты соответствующие нормы, которые направлены на защиту, сохранение, выживание и развитие коренных народов [Статус... 1999: 176–387].

Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 30 апреля 1999 г. устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов РФ, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Коренные малочисленные народы — народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в России менее 50 тыс. чел. и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Единый перечень коренных малочисленных народов РФ утвержден Постановлением Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255. В указанном перечне представлено 45 народностей. Единый перечень коренных малочисленных народов РФ утверждает Правительство РФ по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территориях которых проживают эти народы.

В последнее десятилетие идут процессы самоопределения коренных малочисленных народов. Оптимизация этнополитических процессов вызвала рост национального самосознания, возрождение исторической памяти народа, изменение самоидентификации народа, проживающего в республике.

По данным Всероссийской переписи 1897 г. и Всесоюзной переписи 1926 г., на территории Горного Алтая проживали следующие коренные малочисленные народы: алтайцы, теленгиты, тубалары, кумандинцы, челканцы, телеуты, шорцы. Позднее, в большей степени под влиянием политической цели создания единой общности советского народа, произошло объединение всех коренных малочисленных народов под единым этнонимом «алтайцы».

Коренными малочисленными народами Республики Алтай являются тубалары, челканцы, кумандинцы, теленгиты. По данным последней переписи 2010 г., наиболее многочисленные из коренных малочисленных народов — теленгиты — 3648 чел. (1,5 %), затем — тубалары 1891 чел. (0,9 %). Челканцы и кумандинцы составляют по 0,5 % численности населения (1113 и 1062 чел. соответственно) [Население... 2012: 119].

Стихийно возникший процесс изменения самоидентификации малых народов был скорректирован государственной властью и приобрел юридическую силу с принятием законов и постановлений Республики Алтай: Закон РА от 5 мая 2008 г. № 42-РЗ «О республиканской целевой программе “Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Республики Алтай до 2015 г.”» (утратил силу); Постановление Правительства РА от 17 мая 2001 г. № 135 «О Республиканском целевом бюджетном фонде “Возрождение и поддержка коренных малочисленных народов Республики Алтай”». Другим правовым документом был определен перечень территорий компактного проживания коренных малочисленных народов в республике [О перечне... 2009: 73–74]. К ним отнесены Кош-Агачский муниципальный район; Кызыл-Озекское и Бирюлинское сельские поселения Майминского муниципального района; Турочакский, Улаганский, Чойские муниципальные районы.

В Конституции РА (ст. 10) установлено, что: «территория Республики Алтай является исконной землей традиционного расселения ее коренного и других народов, обеспечивает сохранение их самобытности... и на территории компактного проживания коренного населения и других этнических общностей могут быть образованы национально-родовые общины и органы самоуправления».

Отдельные нормы, касающиеся сохранения мест обитания, компактного проживания коренных народов были закреплены в ранее принятых правовых документах (некоторые из них в настоящее время утратили силу): «О проекте Закона РА “О коренных малочисленных народах Республики Алтай и об организации их общин в Республике Алтай”», «Об административно-террито-

риальном и муниципальном устройстве Республики Алтай», «О местном самоуправлении в Республике Алтай», «О регулировании отношений в области развития нематериального культурного наследия», «О животном мире» и др. Кроме того в законах «О выборах депутатов Республики Алтай» от 24 июня 2003 г. № 12-15 и «О муниципальных выборах в Республике Алтай» от 7 июня 2005 г. № 32-РЗ предусмотрены избирательные округа в местах компактного проживания коренных малочисленных народов и с меньшим числом избирателей. Также был подготовлен законопроект «О родовой общине алтайцев», но он до сих пор не утвержден на государственном уровне. Следует отметить, что в целом в регионе отсутствует четко разработанная законодательная база, регулирующая жизнедеятельность коренных малочисленных народов Республики Алтай, предметом регулирования которой стали бы политические, экономические, природно-ресурсные, социальные отношения.

Социологическое исследование дало интересные результаты. Принятие федеральных и местных законов, гарантирующих соблюдение и защиту прав и интересов коренных малочисленных народов, в настоящее время не способствует их социально-экономическому развитию. В целом, 87,2 % опрошенных КМН заявили, что не пользуются никакими правами, предоставленными им федеральным законодательством. Только 12,1 % респондентов отметили, что пользуются необходимыми льготами по землепользованию и природопользованию, получают социальное обслуживание (9,1 %). Менее 3 % указали на то, что безвозмездно владеют и пользуются землями различных категорий, участвуют в формировании и деятельности советов представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти и местного самоуправления региона, создают хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы. Другими правами воспользовались: в получении 100 куб. пиломатериала для строительства дома (6,4 %); в пользовании льготами для поступления детей в учебные заведения (4,3 %), при выходе на пенсию (2,1 %). На это указали в основном жители Турочакского района, менее — в Чойском районе и самый

низкий показатель относительно предоставления прав КМН оказался в Майминском районе. Что касается Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» 2000 г., то во всех исследуемых группах отмечается низкий процент респондентов, которые читали весь текст (4 %). Более половины (66,5 %) отметили, что слышали о таком законе, но не знакомы с его текстом. Обращает на себя внимание тот факт, что многие респонденты вообще никогда не слышали и не знают о таком законе.

С помощью вопросов выявлялись знания о существовании организаций коренных малочисленных народов в Республике Алтай. Среди перечисленных организаций в основном были названы общины (44,7 %) и семейно-родовые общины малочисленных народов (21,1 %), далее — союзы (ассоциации) общин (10,6 %), территориально-соседские общины малочисленных народов (8,7 %). Значительная часть опрошенных (45,8 %) не осведомлена о существовании этих организаций. Следует отметить, что наименьшее количество не знающих об организациях коренных малочисленных народов отмечено среди русского населения.

Представляет интерес мнение респондентов о том, способствовало ли выделение коренных малочисленных народов расширению их прав (табл. 1).

Таблица 1

Как Вы считаете, способствовало ли выделение коренных малочисленных народов расширению их прав? (%)

Варианты	В целом	Русские	Алтайцы	КМН
Да	21,1	19,4	11,8	31,8
В определенной мере	32	27,1	41,2	40,9
Нет	16,7	15,3	17,6	19,7
Затрудняюсь ответить	30,2	38,2	29,4	7,6

Как видно из таблицы, 21,1 % положительно ответили на поставленный вопрос. В то же время значителен процент затруднившихся ответить (30,2 %). И это вполне закономерно. В-первых, люди не знакомы с положениями законов, во-вторых,

данные законы «не работают», механизмы их осуществления не внедрены в практику. Обращает на себя внимание различие между ответами по национальности. Это обстоятельство можно объяснить тем, что коренные малочисленные народы заинтересованы в расширении своих прав.

Жизнедеятельность коренных народов связана с природой, которая существенно влияет на их традиционный уклад. В связи с этим нас интересовала оценка экологической ситуации в местах исконного проживания (табл. 2).

Таблица 2

**Как Вы оцениваете экологическую ситуацию
в своем районе, селе? (%)**

Варианты	В целом	Русские	Алтайцы	КМН
Вполне благополучная	18,6	18,8	20,6	18,2
Не совсем благополучная	65,4	61,8	64,7	74,2
Крайне неблагополучная	11,6	15,3	5,9	4,6
Затрудняюсь ответить	4,4	4,1	8,8	3,0

Участники опроса склонны считать экологическую ситуацию не совсем благополучной (более половины опрошенных). В качестве основных причин неблагополучия были названы: низкий уровень сознания и культуры человека (34,9 %); незаинтересованность местных властей в решении экологических проблем (28,7 %); несовершенство природоохранного законодательства, отсутствие строгих санкций за антиэкологическое поведение (27,3 %); неумение людей ценить окружающую красоту, отсутствие эстетического чувства (22,6 %); коррумпированность властей, чиновничества (19,3%); недостаток властных полномочий у органов местного самоуправления (11,3 %). Остро стоят такие проблемы, как вырубка леса (Турочакский р-н) и особенно кедра (Чойский р-н); наличие мусора после туристов и жителей сел (особенно в Майминском р-не), захламленность берега Катуня и других рек и ручьев (во всех районах); последствия ракетопыла (повышенный уровень радиации), заражение почвы, воды, воздуха (особенно Чойском р-не); истребление животных, уничтожение лекарственных трав, ореха, черемшы, ягод, грибов (особенно

в Чойском р-не); отравление ртутью водоемов золотоискателями (особенно в Турочакском р-не); снос гор, уничтожение водных источников с целью строительства туристических баз и других мест отдыха (особенно в Майминском р-не). Даже перечисление экологических проблем показывает, какой колоссальный ущерб наносится окружающей природе.

Таким образом, несмотря на то что развитие коренных малочисленных народов Российской Федерации регулируется значительным количеством нормативных актов, в целом федеральное законодательство в отношении КМН пока не представляет собой единую систему взаимосвязанных и взаимодополняющих нормативных правовых актов. Некоторые нормативные предписания по вопросам коренных малочисленных народов частично или полностью не выполняются из-за несогласованности, непроработанности механизмов реализации, а также из-за недостаточного финансового обеспечения предлагаемых в них мер.

Результаты проведенного социологического исследования позволяют внести предложения по совершенствованию политики, связанной с коренными малочисленными народами, в частности необходимы:

1) углубленная теоретическая разработка концепции национальной политики в регионе с последующим принятием закона и обеспечением его практической реализации;

2) повышение уровня и качества жизни всех этносов, населяющих Республику Алтай;

3) разработка программ подготовки кадров, создание рабочих мест, обеспечение занятости местного населения;

4) принятие программ правового просвещения населения на уровне органов как субъектов РФ, так и местного самоуправления;

5) совершенствование законодательной базы в области охраны окружающей среды на федеральном и местном уровнях;

6) целенаправленное изучение возможности и целесообразности создания этноприродных парков как одной из форм сохранения традиционного уклада жизни малочисленных народов на территории их компактного проживания.

Библиография

Население Горного Алтая в зеркале статистики: по итогам переписей населения. Горно-Алтайск, 2012.

О перечне территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 6 октября 2009 г. № 48-РЗ // Сборник законодательства Республики Алтай. 2009. № 61 (67).

Статус малочисленных народов России: Правовые акты / сост. В. А. Кряжков. М., 1999.

Abstract

The article focuses on the main approaches of government policy relating to indigenous peoples. On the basis of the data of sociological research focuses on the legal interests of the indigenous peoples living in the Republic of Altai.