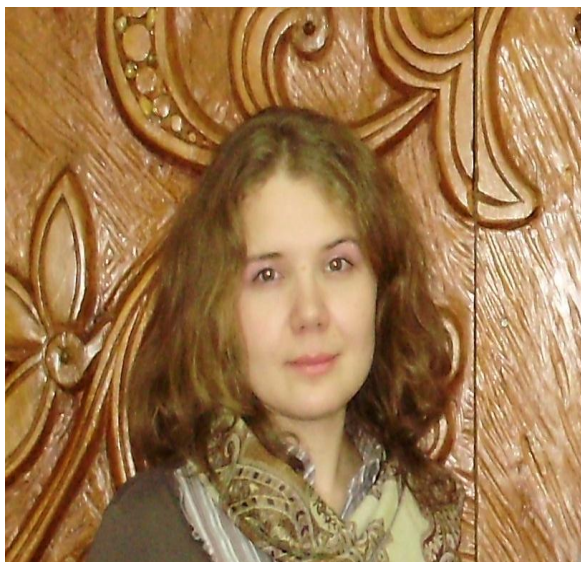


Социокультурный ландшафт Арктики и Севера

УДК 94(571)+325.454

Власть и коренные малочисленные народы Севера: опыт взаимодействия на примере Республики Саха (Якутия)



© **Астахова** Ирина Сергеевна, научный сотрудник сектора арктических исследований Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера Сибирского отделения РАН. *Приоритетные темы исследований:* история формирования законодательства в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, государственная политика в отношении коренных малочисленных народов Севера. Контактный телефон: (4112) 35-36-85. E-mail: Irasta@list.ru.

В статье рассматривается работа региональных органов власти, занимающихся проблемами коренных малочисленных народов Севера, и дается оценка их деятельности по взаимодействию, как с отдельными представителями, так и с общественными организациями коренных малочисленных народов Севера. На основе анализа нормативно-правовых источников и материалов текущих архивов органов государственной власти рассмотрены механизмы взаимодействия власти и общества в области защиты прав коренных народов Севера на примере РС(Я).

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Севера, Якутия, региональная политика, механизмы взаимодействия.

Power and indigenous peoples of the North: experience of interaction: the case of the Sakha Republic (Yakutia)

© *Astakhova* Irina, Research assistant Research institute for humanities and the problems of the indigenous peoples of the North of the Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences, sector of Arctic research. *Priority research themes:* history of legislation formation regarding the protection of the rights of the indigenous peoples of the North, state policy in relation to the indigenous peoples of the North. Contact Phone: (4112) 35-36-85 (work). E-mail: Irasta@list.ru.

Abstract

The article reviews the work of regional authorities responsible for the affairs of the indigenous peoples of the North and gives an assessment of their activities regarding the interaction with individual representatives as well as with non-governmental organizations of the indigenous peoples

of the North. Based on the analysis of prescriptive legal sources and the materials of current archives of state authorities we examine mechanisms of power and society interaction with respect to protecting the rights of the indigenous peoples of the North on the example of the Sakha Republic (Yakutia).

Key words: indigenous peoples of the North, Yakutia, regional policy, mechanisms of interaction.

Проблема взаимодействия власти и общества одна из ключевых в современном мире. В России данный вопрос острее, чем в других странах из-за ряда исторических и социально-экономических причин. На уровне центральной власти данный вопрос изучен всесторонне, но на уровне местной власти практически не исследован. Разработка проблем коренных малочисленных народов Севера (далее – КМНС) поможет воссоздать целостную картину государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера на примере Якутии. Исторический опыт взаимоотношения властных и общественных институтов позволяет понять, насколько далеко распространяются преобразовательные импульсы власти, как общество воспримет модернизационные сдвиги, какие методы воздействия на него являются более эффективными. История взаимоотношения власти и общества предоставляет возможность проследить процессы складывания региональной экономики и политики, этнического взаимодействия, формирования региональной субкультуры. Рассматривать природу российской власти изолированно от общества невозможно.

Среди зарубежных авторов, затрагивающих проблему функционирования общественного мнения в политических режимах и социально-политических условиях разного типа, можно выделить работы: В.-А. Беннета [1], Э. Ноэль-Ноймана [2], П. Бурдые [3] и др. Наибольший интерес вызывают дискуссии о соотношении общественного мнения и власти, о характере и мере включенности массовых оценочно-ценностных суждений и обусловленных ими волевых проявлений в процессы выработки и реализации политических решений.

Отечественные политологи и социологи так же рассматривают вопрос взаимодействия власти и общества, например: Б.И. Славный [4], В.Я. Гельман [5], З.М. Зотова [6] и др. Иванов О.И. уделяет специальное внимание различным аспектам соотношения общественного мнения и власти [7]. Гавра Д.П. в своих работах вводит понятие «режимы взаимодействия власти и общественного мнения», а также систему критериев, на основании которых различаются между собой отдельные режимы взаимодействия. Данные разработки можно применять к изучению различных исторических периодов [8]. Современному состоянию развития народов Севера, проблемам политики, национальной государственности посвящены исследования: Петрова Ю.Д. [9], Борисова М.Н. [10], Игнатъевой В.Б. [11], Топоркова В.В. [12], Абдулатипова Р.Г. [13], Лопуленко Н.А. [14] и др. Различным политико-правовым вопросам народов Севера посвящены работы: Клокова К.Б. [15], Кряжкова В.А. [16], Мурашко О. А. [17], Павлова П.Н. [18], Тодышева М.А. [19], Харючи С.Н. [20], Сондыкова В.С. [21], Слепцова А.Н. [22] и др. Исследователями предпринимались попытки рассмотреть отдельно институты политической системы – государственную политику по отношению к малочисленным народам и обще-

ственные организации, но механизмы и результаты их взаимодействия остаются не достаточно изученными.

В конце 80-х начале 90-х гг. XX века в стране начался процесс преобразования национально-государственного устройства на фоне бурного роста национального движения и подъема этнического самосознания. В Якутии создаются ассоциации коренных народов и проводятся съезды, на которых все громче раздаются требования о предоставлении прав на самоуправление народам Севера и создания национально-территориальных образований; возрастает интерес к истории, культуре и языкам народов. В целом, несмотря на ощутимое воздействие политической ситуации в стране, можно отметить поступательное развитие регионального законодательства о правах КМНС, что в большей степени связано с определением прав КМНС как значимой проблемы государственной власти республиканского и федерального уровней, международного правового регулирования, и активной общественной деятельности самих КМНС (посредством своих представителей). В этой связи, важным является установление и определение характера механизма взаимодействия «власть-общество» на современном этапе. Безусловно, немаловажным во взаимодействии является определение действительности самого механизма.

В ходе исследования на основе триединого анализа (нормативного, функционального и социологического) можно определить, что механизм взаимодействия КМНС и республиканских органов государственной власти (законодательных и исполнительных) является вполне сложным и работоспособным. Современный механизм взаимодействия «власть-общество» в области регулирования отношений КМНС в РС(Я) представляет собой сложный деятельный процесс между представителями КМНС и органами государственной власти РС(Я), который обладает взаимными коммуникационными связями (в частности, вход, выход, обратная связь), что не всегда характерно для отношений «власть-общество» как в РС(Я), так и РФ.

Двадцатилетний опыт становления отношений КМНС и органов государственной власти РС(Я) свидетельствует о выработке разнообразных форм интеракции, направленных на более продуктивное решение проблем КМНС. Так, институциональными формами взаимодействия КМНС и РС(Я) являются:

1. Соглашение Республики Саха (Якутия) с Ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, подписанное в октябре 2002 года, по которому стороны договорились во взаимодействии по вопросам устойчивого развития населения Севера и Арктики; подготовка нормативно-правовых актов, направленных на формирование условий, обеспечивающих социально-экономическое развитие коренных малочисленных народов Севера, защита их прав на самоуправление, сохранение традиционных видов деятельности и защита исконной среды обитания; реализация проектов и программ с участием межправительственных и неправительственных международных организаций по проблемам коренного населения Севера и Арктики; оказание со стороны РС(Я) методической и информационной поддержки Ассоциации в осуществлении ее деятельности. В пункте III «Особые условия» Соглашение предусматривает возможность проведения

встреч Сторон по вопросам, касающимся предмета соглашения и создания совместных Рабочих групп для выработки предложений. Необходимо отметить, что в последующем уже Ассоциация коренных малочисленных народов Севера РС(Я) заключила подобные соглашения и с отдельными республиканскими министерствами и ведомствами ¹.

2. «Общественные приемные» органов государственной власти РС(Я) (например, Общественные приемные Правительства РС(Я), Государственного собрания (Ил Тумэн) РС(Я), Уполномоченного по правам человека в РС(Я) и т. д.), выступающие официальной возможностью граждан обратиться к институтам власти и, в частности, официальным лицам по вопросам разрешения тех или иных проблем, согласно процедурам, предусмотренным Регламентом работы тех или иных органов власти, куда непосредственно обращается гражданин.
3. Рабочие поездки представителей органов власти в места традиционного проживания КМНС (например, «Выездные заседания комитетов», которые проводятся не реже 2-х раз в год), а также встречи с гражданами (например, народных депутатов РС(Я) с избирателями).
4. Специализированные мероприятия, посвященные проблемам КМНС (съезды КМНС, игры оленеводов, семинары и конференции и т. п.), которые выступают официальными способами интеракции власти и общества, имеющие целью как обмен информацией и укрепление коммуникационных связей, так и выработку совместных решений тех или иных проблем КМНС. Специфика данного взаимодействия (как и во время рабочих поездок и встреч с гражданами) состоит в том, что здесь происходит непосредственный контакт представителей власти и малых этносов, но во время таких встреч принято как собирать предложения граждан по «наболевшим» вопросам, впоследствии перенаправляя их ответственным структурам, так и вырабатывать совместный «план» действий КМНС и органов государственной власти РС(Я), носящий рекомендательный характер, но имеющий важное политико-правовое значение.

Традиционно механизм взаимодействия «власть-общество» в РС(Я) опирается и на СМИ, выступающих в роли посредников интеракции общества и власти. В официальных периодических изданиях (например, правительственная газета «Якутия») публикуются: нормативно-правовые акты; высказывания по отдельным проблемам как представителей органов государственной власти, так и граждан. В условиях технологического прогресса неограниченные возможности предоставляют интернет-ресурсы, особенно если учесть возможность в любое время обратиться к представителям власти, получить консультацию, ознакомиться с нормативными актами и т. д. Однако их ограниченность очевидна для самих «малых этносов», проживающих на удаленной территории, где Интернет – недостижимый потенциал решения проблем. Непосредственно в работе органов государственной власти РС(Я) важное значение при повышении эффективности деятельности в сфере решения проблем КМНС и эффективности механизма взаимодействия «власть-общество» играют как установление официальных

¹ Текущий архив Ассоциации коренных малочисленных народов Севера РС(Я).

способов функционирования властных органов, например, обязательное осуществление парламентского контроля, в частности, за исполнением законов в области прав КМНС, мониторинга социально-экономической ситуации КМНС и т. д., так и «негласной» кадровой политики, в результате которой активные представители КМНС приобретают статус государственных служащих, народных депутатов РС(Я). В частности, необходимо подчеркнуть имеющийся положительный опыт активной работы депутатов и общественных деятелей из числа коренных малочисленных народов Севера в продвижении законопроектов, касающихся прав КМНС и оказании конкретной помощи гражданам, представителям малых этносов.

Механизм взаимодействия КМНС с органами государственной власти РС(Я)



При изучении и анализе материалов текущих архивов Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Якутии, Государственного собрания (Ил Тумэн), Департамента по делам народов РС(Я), особый интерес представляют эпистолярные источники, раскрывающие реальное социально-экономическое положение представителей КМНС, а также степень развития общественного сознания. Анализ данных источников показывает, что в изучаемый период в среде КМНС появляются активные лидеры, способные взять инициативу в свои руки, а Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Якутии в 90-е гг. становится одним из элементов в механизме взаимодействия власти и КМНС.

В целом, на республиканском уровне за исследуемый период поэтапно сформировалась, в некоторой степени, полноценная нормативно-правовая база в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, что свидетельствует о пристальном внимании государ-

ства к проблемам КМНС. За анализируемый период были выработаны как основы правового статуса и регулирования жизнедеятельности КМНС РС(Я), так и механизм взаимодействия КМНС с органами государственной власти. Законодатель старался не пропустить ни одной проблемы малых этносов. В результате можно заключить, что в республике сформировалась политика протекционизма (поддержки) КМНС, где особое внимание уделяется арктическим улусам, как наиболее уязвимым, в том числе в экологическом плане, и наименее социально обеспеченным. Хотя в настоящее время все чаще звучит идея «мультиконцептуализма», в рамках которой признается право народов Севера самим определять свой путь развития.

Анализ же полевого материала показал, что коренным малочисленным народам очень трудно свыкнуться с современной российской правовой системой. Законодательные акты, касающиеся природопользования, вызывают отторжение. А уровень информированности о дополнительных правах остается на низком уровне. Коренные народы не против того, чтобы на их землях были реализованы проекты экономического развития, но справедливо требуют, чтобы при этом учитывались их интересы². Государство должно стать гарантом защиты прав коренных народов на традиционное природопользование и традиционный образ жизни в процессе установления гражданско-правовых отношений с добывающими компаниями.

В связи интенсивным промышленным освоением Сибири и Дальнего Востока данные вопросы встают все острее. Механизмы «компенсаций» за нанесенный ущерб КМНС промышленниками не отработанны. Утверждена лишь методика определения размера убытков пользователей земель и других природных ресурсов в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС³. За добывающими компаниями необходимо законодательно закрепить обязанность часть прибыли направлять на поддержание экологической стабильности и поддержку коренных малочисленных народов. Любая деятельность на территориях проживания аборигенов является потенциально экологически опасной и обязательно должна подлежать государственной экологической и этнологической экспертизам.

Несмотря на принимаемые меры, проблем у коренных малочисленных народов, населяющих Якутию, не становится меньше. Вопросы социально-экономического, демографического и культурного развития, экологические проблемы остаются неизменными на протяжении всей постсоветской истории. Общая численность малых этносов постепенно стабилизируется, но далека от нормального воспроизводства (по данным ФС государственной статистики по РС(Я), на 1 января 2009 г. численность сельского населения КМНС составляет – 22471 чел.)⁴. Особенно вызывают беспокойство юкагиры, которых осталось немногим более 1,5 тыс. чел.

В последнее десятилетие в Якутии наблюдается незначительный рост поголовья северных оленей. Если в начале 90-х гг. XX в. в Якутии насчитывалось более 360 тыс. голов, то к 2009

² Отчет по гранту РГНФ № 08-01-79700е/Т «Эвенки Северо-запада Якутии в период трансформации российского общества: выживание, адаптация, развитие» // Текущий архив ИГИиПМНС СО РАН.

³ Приказ Министерства регионального развития РФ от 9 декабря 2009 г. № 565.

⁴ Некоторые показатели социально-экономического положения районов проживания коренных малочисленных народов Севера за 1990, 2000, 2003-2009 гг. Статистический сборник / Саха (Якутия) стат. – Якутск, 2010. – С. 16.

г. около 200 тыс. голов.⁵ Северное оленеводство – это образ жизни, образ жизнеобеспечения малых коренных народов.

Сегодня на повестку дня выходят вопросы безопасности жизнедеятельности населения республики. Прежде всего – защита от природных и техногенных катастроф, решение проблем утилизации отходов производства, размещения промышленных производств на территориях проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера. Надеемся, что не будут забыты вопросы культурного и духовного развития республики и будет продолжена работа по сохранению и дальнейшей популяризации национальных традиций и культурного наследия этносов Севера. А формирование и совершенствование механизмов взаимодействия КМНС с органами государственной власти будут способствовать не только повышению уровня жизни КМНС, но и построению гражданского общества.

Литература

1. Bennet W.L. Public Opinion in American Policy. – N.Y., 1980.
2. Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение. Открытие спирали молчания. – М.: Прогресс-Академия, 1996.
3. Бурдые Пьер Общественного мнения не существует // Социология политики. – М., Sociologos, 1994.
4. Славный Б.И. Человек и власть // Полис. – 1991. – № 6. – С. 46–54.
5. Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. – 1998. – № 1. – С. 15–18.
6. Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия / Под общ. ред. С.А. Попова. – М., 2001.
7. Иванов О.И. Общественное мнение и власть // Общественно-политический журнал. – 1993. – № 7.
8. Гавра Д.П. Общественное мнение и власть: режимы и механизмы взаимодействия. URL: <http://www.jourssa.ru/1998/4/gavra.html> (дата обращения: 02.06.2011).
9. Петров Ю.Д. Малочисленные народности Севера: государственная политика и региональная практика. – М.: Academia, 1998. – 192 с.
10. Борисов М.Н. Малочисленные этносы Севера: вчера, сегодня, завтра. – Рыбинск, 1995. – 155 с.
11. Игнатъева В.Б., Национальный состав населения Якутии (Этно-статистическое исследование). – Якутск: МГП «Полиграфист», 1994. – 144 с.; Республика Саха (Якутия): Ретроспектива этнополитической истории. – Новосибирск: Наука, 1999. – 143 с.
12. Топорков В.В. Национальная политика в субъектах Российской Федерации: опыт Республики Саха (Якутия). – Якутск: Северовед, 1997. – 72 с.

⁵ Некоторые показатели социально-экономического положения районов проживания коренных малочисленных народов Севера за 1990, 2000, 2003-2009 гг. Статистический сборник / Саха (Якутия) стат. – Якутск, 2010. – С. 59.

13. Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – М., 2000; Управление этнополитическими процессами: вопросы теории и практики. – М., 2001.; Манифест этнонациональной политики Российской Федерации. – М.: Классик Стиль, 2007. – 112 с.
14. Лопуленко Н.А. Народы Российского Севера: экономика, культура, политика (по материалам региональной прессы). М.: Старый Сад, 2000. – 342 с.
15. Клоков К.Б. Традиционное природопользование народов Севера; концепция сохранения и развития. – СПб, 1997.
16. Кряжков В.А. Права коренных малочисленных народов России: методология регулирования // Государство и право, 1997. – № 1. – С. 18–23 и др.
17. Мурашко О.А. Как заставить работать Федеральный закон о территориях традиционного природопользования // Мир коренных народов, 2001. – № 8. – С. 7–15.
18. Павлов П.Н. Международное право и реформирование законодательства Российской Федерации о коренных малочисленных народах // Участие коренных народов в политической жизни стран циркумполярного региона: российская реальность и зарубежный опыт. – М., 2003. – С. 129–143. и др.
19. Тодышев М.А. Роль Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в защите прав коренных народов на участие в политическом процессе // Право в зеркале жизни. Исследования по юридической антропологии: Сборник научных статей. – М.: Изд. Дом «Стратегия», 2006. – С. 45–58.
20. Харючи С.Н. Коренные малочисленные народы: проблемы законодательства. – Томск: Издательство Томского университета, 2004. – 360 с.
21. Садыков В.С. Об опыте работы органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа по решению проблем коренных малочисленных народов в округе // Коренные малочисленные народы России на пороге XXI века: проблемы, перспективы, приоритеты. Материалы всероссийского Конгресса. – СПб., 2000.
22. Слепцов А.Н. Права народов Севера на традиционное природопользование и самобытный уклад жизни. – Якутск: ЯФ ГУ «Издательство СО РАН», 2004. – 156 с.

Рецензент: **Соколова Ф.Х.**,
доктор исторических наук, профессор