

Силантьева Н.А., Сунцов А.П.

К ВОПРОСУ О РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

Аннотация: Предметом исследования являются нормативно-правовые акты, принятые органами государственной власти Российского государства по вопросам обеспечения прав коренных народов Севера. Объектом исследования является правовое положение коренных народов в различные исторические периоды. Автором подробно рассматривается становление и развитие коренных малочисленных народов в дореволюционной России. Особое внимание уделяется беспрецедентному в истории кодифицированному акту «Устав об управлении инородцами», который в 1822г. был разработан выдающимся деятелем М.М.Сперанским. Его основной целью была необходимость сохранить и увеличить численность большинства сибирских этносов. Методологической основой работы является сравнительно-правовой метод, а так же исторический, логика–юридический, комплексный метод и системный подход. Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что опыт правового регулирования развития коренных малочисленных народов Севера в Российской империи можно оценивать как положительный, поскольку была сохранена численность большинства сибирских этносов, их этнокультура и традиционно-хозяйственная структура. Думается, что цель необходимости увеличения численности коренных малочисленных народов Севера, которой руководствовался М.М. Сперанский, не потеряла своей актуальности и сегодня, в рамках реализации принятых Основ государственной политики в Арктике на период до 2020 года и на ближайшую перспективу и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года.

Ключевые слова: Коренные малочисленные народы, Российская империя, Устав, опыт правового регулирования, закон, права коренных народов, защита прав, государственная политика, исторический опыт, статус коренного населения.

Abstract: The subject of this research is the normative legal acts passed by the legislators of the Russian Federation on the issue of ensuring the rights of the indigenous people of the North. The object of this research is the legal position of the indigenous people throughout various historical periods. The author gives a detail review of the development of the indigenous minority nations in the pre-revolution Russia. A special attention is given to the unprecedented codified act “Charter on Governance of the Allogenic People”, which in 1822 was devised by a renowned reformist Mikhail Speransky. Its main goal was to maintain an increase the numbers of most of the Siberian ethnoses. The conducted research allows us to conclude that the experience of the legal regulation of development of the indigenous minority nations of the North of the Russian Empire can be viewed as positive, since it was able to maintain the population of majority of the Siberian ethnoses, their ethnic culture, and their traditional economic structure.

Keywords: Public policy, protection of rights, rights of indigenous peoples, law, experience of legal regulation, Charter, Russian Empire, indigenous peoples, historical experience, status of the indigenous population.

Принятие Основ государственной политики в Арктике на период до 2020 года и на ближайшую перспективу [7] и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [8] побуждает интерес многих авторов к тематике коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

Думается, что важным направлением проведения подобных исследований мог бы стать поиск мер по реализации предложения В.В. Путина, о том, что мы должны обеспечить интересы малых коренных народов Севера. Об этом он заявил в г. Хабаровске 6 декабря 2010 г. в ходе межрегиональной конференции «Развитие Дальнего Востока» [6].

Рассматривая формирование и развитие коренных малочисленных народов Севера на рубеже XVII –

XX веков, следует отметить, что аборигенные народы, проживающие на территории России, всегда под особым интересом государственной власти.

Проведенные исследования показывают, что в XVII – начале XVIII веков у коренных малочисленных народов Севера сохранялись традиционные формы социальной организации, соблюдалось «право давности» в отношении землевладения и землепользования. Политика государства сводилась в основном к косвенному управлению и практически не вмешивалась во внутреннюю жизнь этих народов, за исключением того, что в интересах казны, собирался с туземцев натуральный налог – окладной ясак. Так, во время переписи коренное население вносилось в специальные ясачные книги, в соответствии с которыми, в дальнейшем и осуществлялся сбор основной подати – окладного ясака [5].

По мнению ряда авторов, колониальная практика России по отношению к коренным народам отличалась своеобразной системой покровительства, заключающаяся в защите прав коренных народов Севера на природные ресурсы от посягательств колонистов, что в свою очередь значительно отличалось от взаимоотношений западноевропейских колониальных властей с аборигенным населением [4, с.8].

Это отличие в значительной мере было обусловлено тем, что для западноевропейских колонистов абориген был, прежде всего, конкурентом в утверждении их частной собственности на землю и другие ресурсы, а для Российского правительства абориген был источник дохода ясака, а территории были государственной собственностью.

В первой половине XVIII в. положение народов Севера изменилось. Произошел переход от естественной системы налогообложения на денежную. В Сибири распространялись нормы крепостного права, консолидация коренных жителей за определенными родами, а так же был запрещен переход из рода в род.

Однако, в конце XVIII в. политика правовой, социальной и религиозной ассимиляции коренных народов Сибири закончилась неудачей. Совпадение многих обстоятельств (изменение климата, эпидемии, разгул местной администрации) привело к тому, что численность коренного населения Сибири к началу XIX в. резко снизилась, соответственно, уменьшилось и число налогоплательщиков. Для правительства стало очевидным, что практикуемые методы управления коренными народами Сибири не эффективны и необходимо создание новой концепции.

Отказавшись от методов силового принуждения и окончательно перейдя к методам административно-бюрократического контроля, государство стало набирать новые приемы и формы взаимоотношений с коренным населением Севера [3, с.79].

Для рассмотрения ревизии и проектов преобразований 28 июня 1821 года был образован Сибирский комитет. Основываясь на разработках комитета Александр I утвердил «Учреждение для управления сибирских губерний» и 9 Уставов и Положений по различным вопросам государственно-правового регулирования [11, с.17].

В ходе их реализации обнаруживается нехватка организационных, юридически-правовых и коммуникативных средств обеспечения. Положения представляли собой лишь «предварительные начертания» документа, регулирующего взаимоотношение государства и коренных малочисленных народов.

С этой задачей блестяще справился выдающийся деятель русского Просвещения М.М. Сперанский. Им был представлен беспрецедентный в истории проект «Устава об управлении инородцами», который в 1822 г. Российская империя приняла в исполнение.

Устав представлял собой кодифицированный акт, состоящий из 4 частей, 43 глав и 372 параграфов. В соответствии с Уставом, инородцами признавались сибирские инородные племена, ранее называвшиеся «иноверцы», «ясашные». Они разбивались на три разряда: оседлые – проживающие в городах и селениях; кочевые – занимающие определенные места в зависимости от времени года; бродячие или ловцы – переходящие по рекам и урочищам. В зависимости от разряда были сформированы права и обязанности инородцев.

Нововведение М.М.Сперанского было направлено на постепенное выравнивание прав и статуса коренного населения. Была найдена достаточно гибкая и эффективная форма взаимодействия государственных управленческих структур с общественной организацией аборигенов. Несмотря на свои недостатки, в тех условиях это был наиболее приемлемый вариант, позволивший коренным народам занять свою нишу в общей системе административных связей Российской империи.

Правовые нормы, регулирующие систему управления территориями проживания коренных народов, были прогрессивными и гуманными для своего времени [1, с.10]. Несмотря на то, что основными в регулировании взаимоотношений государства и коренных малочисленных народов были властно-императивные методы, российская колонизация, в отличие от многих колониальных держав Запада, не была направлена на уничтожение местного населения.

Впервые коренные народы Севера признавались подданными государства, но не подчинялись общему законодательству и сохраняли традиционное право.

Уставом 1822 г. за аборигенами закреплялись традиционные территории их расселения, традиционные формы самоуправления и организации хозяйственной деятельности, пришлому населению запрещалось селиться на землях аборигенов и заниматься там теми же промыслами.

Как видим, правовые нормы Устава 1822 г. законодательно закрепляли правовой статус коренных народов, предоставляли возможность освобождения от воинской обязанности и уплаты большинства налогов, предоставлялась свобода вероисповедания, предусматривались меры, предотвращающие долговую зависимость аборигенов от пришлых. Были специально предусмотрены разделы и параграфы, ограждающие общины коренного

населения от непосредственного вмешательства любых представителей государственной власти.

Произошел значительный рост численности коренного населения. Сравнение с данными переписи 1897 г. показывает, что численность коренного населения возросла до 822 тыс. человек, т. е. увеличилась приблизительно в 4 раза. Только с 1816 по 1897 г. численность мужского коренного населения выросла с 220 тыс. до 413 тыс. человек, т. е. на 87,7 %. Рост численности коренного населения продолжался и в XX в [2, с.98].

В 1892 году Устав об управлении инородцев трансформировался в Положение об инородцах [9]. Оно учитывало произошедшие за 70 лет общественно-экономические преобразования, но во многом дублировало параграфы Устава.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что опыт правового регулирования развития коренных малочисленных народов Севера в Российской империи можно оценивать как положительный, поскольку была сохранена численность большинства сибирских этносов, их этнокультура и традиционно-хозяйственная структура.

Думается, что цель необходимости увеличения численности коренных малочисленных народов Севера, которой руководствовался М.М. Сперанский, не потеряла своей актуальности и сегодня, в рамках реализации принятых Основ государственной политики в Арктике на период до 2020 года и на ближайшую перспективу [7] и Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [8].

Библиография:

1. Гарипов Р.Ш. Устав «Об управлении инородцев» 1822 года. История государства и права. М., 2010. С. 10-12
2. Дамешек Л.М. Динамика и национальный состав коренного населения Сибири в период капитализма (1861-1917). Исторический опыт социально-демографического развития Сибири. Новосибирск, 1989. С. 98
3. Конев А.Ю. Коренные народы Северо-Западной Сибири в административной системе Российской Империи (XVIII-нач. XX в.в.). М., 1995. С. 79
4. Кряжков В.А. Статус малочисленных народов России. Правовые акты. М., 1999. С. 8
5. Мархинин В.В. Северный регион: экономика и социокультурная динамика: Сборник тезисов к всероссийской научной конференции. Изд-во СурГУ, 2000. С.11-12
6. Межрегиональная конференция «Развитие Дальнего Востока»// Пресс-центр тихоокеанского государственного университета: интернет портал 2010. URL: <http://press.khstu.ru> (дата обращения: 15.06.2015)
7. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу// Российская газета: интернет портал 2009. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 10.07.2015)
8. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года: Постановление Правительства Российской Федерации от 21.04.2014г. №366// Российская газета: интернет портал 2014. URL: <http://www.rg.ru> (дата обращения: 10.07.2015)
9. Свод законов Российской империи. СПб., 1912. С. 531-586
10. Штыров В.А. Государственная политика России в отношении коренных малочисленных народов Севера в исторической ретроспективе// Региональная Россия: сетевой журн.2014. URL: <http://www.regross.ru> (дата обращения: 25.06.2015)
11. Экономическая политика царизма в Сибири в XIX-начале XX века. Иркутск, 1981. С. 17
12. Шестак О.И. Стратегическое планирование в Российской Федерации в контексте полномочий органов местного самоуправления // Политика и Общество. – 2015. – 5. – С. 591-602. DOI: 10.7256/1812-8696.2015.5.15102.
13. Абдулгалимов Р.З. Сунцов А.П. Юридическая ответственность общественных объединений как субъекта управления делами государства // Административное и муниципальное право. – 2014. – 8. – С.807-813.
14. Абдулгалимов Р.З. Сунцов А.П. Деятельность общественных объединений как основная форма участия граждан в управлении делами государства // Политика и общество. – 2014. – 7. – С.726-732.
15. Севоян Д.Г. Сунцов А.П. Актуальные проблемы обеспечения субъектами Российской Федерации конституционного права народов на сохранение родного языка // Право и политика. – 2013. – 11. – С.1438.
16. Сугарова И.В. Федеральный фонд финансовой поддержки регионов в системе межбюджетного регулирования // Налоги и налогообложение. – 2014. – 12. – С. 1123 – 1129. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.12.14201.
17. Д.Ю. Горохов Актуальные правовые аспекты совершенствования миграционной политики России. // Административное и муниципальное право. – 2011. – 3. – С. 5 – 8.

References (transliterated):

1. Garipov R.Sh. Ustav "Ob upravlenii inorodtsev" 1822 goda. Istoriya gosudarstva i prava. M., 2010. S. 10-12
2. Dameshek L.M. Dinamika i natsional'nyi sostav korenного naseleniya Sibiri v period kapitalizma (1861-1917).Istoricheskii opyt sotsial'no-demograficheskogo razvitiya Sibiri. Novosibirsk, 1989. S. 98
3. Konev A.Yu. Korennye narody Severo-Zapadnoi Sibiri v administrativnoi sisteme Rossiiskoi Imperii (XVIII-nach. XX vv.). M., 1995. S. 79

4. Kryazhkov V.A. Status malochislennykh narodov Rossii. Pravovye akty. M., 1999. S. 8
5. Markhinin V.V. Severnyi region: ekonomika i sotsiokul'turnaya dinamika: Sbornik tezisev k vserossiiskoi nauchnoi konferentsii. Izd-vo SurGu, 2000. S.11-12
6. Shtyrov V.A. Gosudarstvennaya politika Rossii v otnoshenii korennykh malochislennykh narodov Severa v istoricheskoi retrospektive // Regional'naya Rossiya: setevoi zhurn.2014. URL: <http://www.regruss.ru> (data obrashcheniya: 25.06.2015)
7. Shestak O.I. Strategicheskoe planirovanie v Rossiiskoi Federatsii v kontekste polnomochii organov mestnogo samoupravleniya // Politika i Obshchestvo. – 2015. – 5. – С. 591-602. DOI: 10.7256/1812-8696.2015.5.15102.
8. Abdulgalimov R.Z. Suntsov A.P. Yuridicheskaya otvetstvennost' obshchestvennykh ob'edinenii kak sub'ekta upravleniya delami gosudarstva // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 8. – S.807-813.
9. Abdulgalimov R.Z. Suntsov A.P. Deyatel'nost' obshchestvennykh ob'edinenii kak osnovnaya forma uchastiya grazhdan v upravlenii delami gosudarstva // Politika i obshchestvo. – 2014. – 7. – S.726-732.
10. Sevoyan D.G. Suntsov A.P. Aktual'nye problemy obespecheniya sub'ektami Rossiiskoi Federatsii konstitutsionnogo prava narodov na sokhranenie rodnogo yazyka // Pravo i politika. – 2013. – 11. – S.1438.
11. Sugarova I.V. Federal'nyi fond finansovoi podderzhki regionov v sisteme mezhbyudzhethnogo regulirovaniya // Nalogi i nalogooblozhenie. – 2014. – 12. – С. 1123 – 1129. DOI: 10.7256/1812-8688.2014.12.14201.
12. D.Yu. Gorokhov Aktual'nye pravovye aspekty sovershenstvovaniya migratsionnoi politiki Rossii. // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2011. – 3. – С. 5 – 8.