

УДК 332.142.2(571.53)  
ББК 65.04(253.5)

Ю.В. Гордина

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ НЕОБХОДИМОСТИ  
СОЗДАНИЯ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ  
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ НА ТЕРРИТОРИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИРКУТСКОЙ ОБЛАСТИ\***

Рассмотрена и обоснована необходимость создания единой стратегии социально-экономического развития северных территорий, особенно мест компактного проживания коренных малочисленных народов севера, проведен анализ существующей системы государственной поддержки таких народов. Выявлены причины низкой эффективности действующей системы государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера, которые имеют институциональный, нормативно-правовой и конъюнктурный характер. Доказана необходимость формирования северного кластера.

*Ключевые слова:* коренные малочисленные народы Севера, кластер, кластерная политика, государственная поддержка коренных малочисленных народов Севера.

Yu. V. Gordina

**THEORETICAL BACKGROUND OF THE NECESSITY OF WORKING  
OUT DEVELOPMENT STRATEGY FOR INDIGENOUS MINORITIES  
IN THE RUSSIAN FEDERATION AND IRKUTSK REGION**

The author considers and substantiates the necessity of working out a unified strategy of socio-economic development of the northern territories, particularly those inhabited by indigenous minorities, and analyzes the current system of government support of these peoples. The article points out institutional, regulatory and market-determined causes of low efficiency of the system of state support of socio-economic development of the northern territories, and proves the necessity of forming the northern cluster.

*Keywords:* indigenous minorities of the North, cluster, cluster policy, government support of indigenous minorities.

Согласно данным переписи населения 2002 г., в России проживают представители более 180 национальностей, каждая из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Преобладающее большинство народов страны на протяжении веков складывалось как этнические общности, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российского государства.

Среди народов, проживающих в Российской Федерации, особое место занимают коренные малочисленные народы Севера (КМНС), права которых гарантируются Конституцией, а также законодательством РФ в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

\* Работа выполнена при поддержке проекта «Модернизация социальной сферы муниципальных образований Сибирского региона как основы повышения качества жизни населения», реализуемого в рамках ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 гг. (шифр 2011-1.2.2-301-012).

Коренные малочисленные народы Российской Федерации — это народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тыс. чел. и осознающие себя самостоятельными этническими общностями. Под традиционным образом жизни малочисленных народов понимается исторически сложившийся способ жизнеобеспечения, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуре, сохранении обычаев и верований.

Согласно Единому перечню коренных малочисленных народов Российской Федерации, 47 народов приравнено к малочисленным народам РФ. К ним относятся абазины, алеуты, алюторцы, бесермяне, вепсы, водь, долганы, ижорцы, ительмены, камчадалы, кереки, кеты, коряки, кумандинцы, манси, нагайбаки, нанайцы, нганасаны, негидальцы, ненцы, нивхи, ороки (ульта), орочи, саамы, селькупы, сету (сето), сойоты, тазы, теленгиты, телеуты, тофалары (тофа), тубалары, тувинцы-тоджинцы, удэгейцы, ульчи, ханты, челканцы, чуванцы, чукчи, чулымцы, шапсуги, шорцы, эвенки, эвены, энцы, эскимосы, юкагиры. По данным Всероссийской переписи населения 2002 г., общая численность малочисленных народов Севера (включая также вновь выделенных переписью 2002 г. камчадалов, теленгитов, тубаларов, челканцев и чулымцев) составила 244 тыс. чел., причем численность отдельных народов колеблется от 41 тыс. чел. (ненцы) до 240 чел. (энцы).

Существует положительная динамика демографических процессов в среде малочисленных народов Севера. Почти в 2,5 раза выросло число ороков (ульта), значительно (на 20–70%) увеличилась численность ненцев, селькупов, хантов, юкагиров, негидальцев, тофаларов, ительменов, кетов и др. Численность ряда народов сократилась, что объясняется как общей отрицательной демографической динамикой в России, так и выделением в ходе переписи из состава малочисленных народов Севера самобытных этнических групп, которые стали идентифицировать себя в качестве самостоятельных народов.

Хотя коренные малочисленные народы проживают практически во всех субъектах страны, в основном это северные территории. А север — это высокоширотная часть территории России, характеризующаяся суровыми природно-климатическими условиями, обуславливающими повышенные затраты на производство продукции и жизнеобеспечение населения.

Распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р также утвержден Перечень видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации.

В соответствии с постановлением Правительства РФ «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» от 24 марта 2000 г. № 255 и распоряжением Правительства РФ «О перечне коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» от 17 апреля 2006 г. № 536-р коренными малочисленными народами в Иркутской области являются тофалары и эвенки. Причем народ тофаларов проживает только на территории Нижнеудинского района Иркутской области.

Тофалары — коренной народ в Южной Сибири. Самоназвание — тофа, тоха («человек»). В 2000 г. наделены статусом коренного малочисленного народа. Тофалары населяют горно-таежную территорию Нижнеудинского района Иркутской области в бассейнах рр. Уда, Бирюса, Кан,

Гутара, Ия и др. Численность тофаларов в России по переписи 2002 г. составляет 837 чел. Тофалары — горные жители. Тофалария — таежная местность, целиком расположенная в высокогорном поясе от 2 200 до 2 600 м над уровнем моря.

Начавшаяся в 1927 г. коллективизация была завершена в 1932 г., и тофалары полностью перешли на оседлый образ жизни, произошла перестройка их хозяйства и быта. Тофалары населяют Нижнеудинский район Иркутской области (Тофаларский и Верхнегутарский сельсоветы). После перевода на полную оседлость для тофаларов было построено три села — Алыгджер, Нерха и Верхняя Гутара, куда позднее селились и русские, составляющие ныне большинство населения.

Эвенки — коренной народ Российской Федерации. Численность эвенков к моменту их вхождения в состав России (XVII в.) оценивалась приблизительно в 36 135 чел. Наиболее точные данные об их численности дала перепись 1897 г. — 64 500 чел., по переписи 2002 г. численность эвенков составляла 35 527 чел.

Характерная особенность в расселении эвенков — дисперсность. В стране насчитывается около сотни населенных пунктов, где они живут, однако в большинстве поселений их численность колеблется от нескольких десятков до 150–200 чел. Населенных пунктов, где эвенки живут относительно крупными компактными группами, немного. Почти половина всех эвенков в РФ живет в Республике Саха (Якутии). Здесь они концентрируются в Алданском (1 890 чел.), Булунском (2 086 чел.), Жиганском (1 836 чел.), Оленекском (2 179 чел.) и Усть-Майском (1 945 чел.) улусах. В своем национально-территориальном образовании — Эвенкийском автономном округе — эвенков сравнительно немного — 11,6% их общей численности. Достаточно их и в Хабаровском крае. В остальных регионах проживает примерно по 4–5% всех эвенков. В Эвенкии, Якутии, Бурятии, Читинской, Иркутской и Амурской областях эвенки преобладают среди других КМНС.

Согласно постановлению Правительства РФ «О перечне районов проживания малочисленных народов Севера» от 11 января 1993 г. № 22, районами (местами) проживания эвенков в Иркутской области являются:

- Бодайбинский (пос. Перевоз Жуинского сельсовета);
- Казачинско-Ленский (Казачинский сельсовет);
- Катангский;
- Качугский (Вершино-Тутурский сельсовет);
- Киренский (с. Чечуйск Чечуйского сельсовета);
- Мамско-Чуйский (рабочие поселки Горно-Чуйский, Согдиондон);
- Усть-Кутский (с. Омолой Омолойского сельсовета, с. Боярск Боярского сельсовета, пос. Бобровка и дер. Максимово Бобровского сельсовета).

Тофалары проживают только в Нижнеудинском районе (Верхнегутарский и Тофаларский сельсоветы).

Но перечень районов проживания не учитывал современное территориальное деление Российской Федерации, изменение границ муниципальных образований, созданных в результате реформы местного самоуправления.

На основании предложения администрации Иркутской области распоряжением Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р утвержден новый перечень районов проживания:

- Казачинско-Ленский муниципальный район (Казачинское, Магистральнинское сельские поселения и межселенные территории муниципального района);
- Катангский муниципальный район;

- Качугский муниципальный район (Вершино-Тутурское сельское поселение);
- Киренский муниципальный район (Алексеевское, Киренское, Петропавловское сельские поселения);
- Мамско-Чуйский муниципальный район (Горно-Чуйское, Луговское, Мамское и Согдиондонское сельские поселения);
- Нижнеудинский муниципальный район (Верхнегутарское, Нерхинское и Тофаларское сельские поселения) — для тофаларов;
- Усть-Кутский муниципальный район (Ручейское сельское поселение и межселенные территории муниципального района);
- Бодайбинский муниципальный район (Жуинское сельское поселение).

Малочисленные народы Иркутской области занимаются в основном животноводством (оленоводство, коневодство и др.), рыболовством, промысловой охотой, переработкой и реализацией охотничьей продукции, заготовкой древесины и недревесных лесных ресурсов для собственных нужд.

Общины и иные формы общественного самоуправления — формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

В Иркутской области зарегистрировано 26 общин и иных объединений малочисленных народов.

Положение малочисленных народов Севера в последние десятилетия осложнено неприспособленностью их традиционного образа жизни к современным экономическим условиям — они хорошо приспособлены к жизни в экстремальных климатических условиях и с трудом адаптируются к изменившимся социально-экономическим условиям, утрачивая свои этнические культурные традиции и язык. Низкая конкурентоспособность традиционных видов хозяйственной деятельности обусловлена малыми объемами производства, высокими транспортными издержками, отсутствием современных предприятий и технологий по комплексной переработке сырья и биологических ресурсов. К тому же значительно сократились биологические ресурсы, необходимые для жизнеобеспечения и традиционных видов деятельности этих народов.

Около 65% граждан из числа малочисленных народов Севера проживают в сельской местности. К примеру, в 1989 г. более 90% тофаларов являлось сельскими жителями. В 1990-е гг. доля сельского населения у тофаларов в Иркутской области еще больше увеличилась и составила на начало 1999 г. более 97%. Во многих национальных селах и поселках общины этих народов стали единственными хозяйствующими субъектами.

Кризисное состояние традиционных видов хозяйственной деятельности привело к обострению социальных проблем. Уровень жизни значительной части граждан из числа малочисленных народов Севера, проживающих в сельской местности или ведущих кочевой образ жизни, ниже среднероссийского. Уровень безработицы в районах Севера, где проживают малочисленные народы, в 1,5–2,0 раза превышает средний уровень по Российской Федерации. Сложный характер приобретает ситуация в сфере образования, здравоохранения и культуры.

Интенсивное промышленное освоение природных ресурсов северных территорий нашей страны также существенно сократило возможности

ведения традиционных видов хозяйственной деятельности малочисленными народами Севера. Из традиционного хозяйственного оборота изъяты значительные площади оленьих пастбищ и охотничьих угодий. Часть используемых прежде для традиционных промыслов рек и водоемов в связи с экологическими проблемами потеряла свое рыбохозяйственное значение.

Требует совершенствования законодательное регулирование создания территорий традиционного природопользования, которые могут стать эффективным инструментом сохранения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов Севера.

Нарушение традиционного уклада жизни в 1990-е гг. привело к развитию целого ряда заболеваний и патологий среди представителей малочисленных народов Севера. Значительно выше среднероссийских показателей среди этих народов показатели младенческой (в 1,8 раза) и детской смертности, заболеваемости инфекционными заболеваниями и алкоголизмом.

Главная проблема тофаларских сел — безработица. Без преувеличения можно сказать, что в Нижнеудинском районе тофалары — самая уязвимая часть населения в отношении занятости. Работы не имеет 65% трудоспособных тофов. В местах проживания эвенков все большее беспокойство вызывает состояние окружающей среды. С конца 1970-х гг. здесь наблюдается активное промышленное строительство. Значительно расширился Бодайбинский золотопромышленный район в бассейне р. Витим. Богатое Удоканское месторождение меди осваивается на севере Читинской области, расширяет свою деятельность Южно-Якутский угольный бассейн. В Амурской области в зоне промышленного освоения расположено пять эвенкийских промыслово-оленьеводческих совхозов. Ситуацию в этих районах особенно усугубило строительство Байкало-Амурской магистрали. Все более тревожит ситуация в Эвенкийском автономном округе, где планируется строительство ГЭС на р. Нижняя Тунгуска. Строительство Эвенкийской ГЭС и затопление русла Нижней Тунгуски приведут к разрушению традиционного хозяйства эвенков, основанного на оленеводстве, и нанесут колоссальный урон природе Эвенкии, а также лишат часть эвенков, проживающих в том районе, какой-либо возможности к существованию.

Действующая система государственной поддержки районов Севера включает в себя: федеральные целевые, региональные и отраслевые программы, государственные гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, систему завоза продукции в эти районы, меры государственной поддержки отдельных объектов, хозяйственных комплексов и населенных пунктов. Наряду с другими регионами северные территории получают трансферты из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, а также помощь из других специальных фондов.

Осуществляемые меры позволили смягчить нарастание в районах Севера негативных тенденций. Вместе с тем сложившаяся система государственной поддержки вошла в противоречие с развивающимися экономическими и федеративными отношениями. Она недостаточно учитывает произошедшие в экономике России изменения, продолжает сохранять многие черты старой административно-командной модели, в частности одностороннюю ориентацию на поддержку оленеводства и традиционных промыслов, которые в новых условиях хозяйствования не всегда могут быть рентабельными.



Причины низкой эффективности действующей системы государственной поддержки экономического и социального развития районов Севера имеют институциональный, нормативно-правовой и конъюнктурный характер.

Прежде всего, данная система неадекватно учитывает темпы и направления преобразований в базовых отраслях экономики северных районов, слабо взаимосвязана с законодательством Российской Федерации о недروпользовании, о естественных монополиях, о конкуренции и антимонопольной деятельности, о корпорациях (в вопросах взаимоотношений между территориями и вертикально-интегрированными компаниями), об иностранных инвестициях. Отсутствуют взаимоувязанная система федеральных законов прямого действия, стабильные принципы и нормативы распределения средств финансовой поддержки, четкие приоритеты на текущий период и среднесрочную перспективу. К конъюнктурным факторам относятся сужающиеся финансовые возможности государства по выполнению в условиях продолжающегося финансово-экономического кризиса принятых им на себя обязательств по государственной поддержке.

Целью государственной поддержки КМНС в рамках Концепции устойчивого развития КМНС Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 4 февраля 2009 г. № 132-р, является создание условий для формирования их устойчивого развития на основе укрепления социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов.

Для достижения данной цели необходимо решение ряда задач.

Первой задачей является сохранение исконной среды обитания и традиционного природопользования, необходимых для обеспечения и развития традиционного образа жизни малочисленных народов Севера.

Вторая задача заключается в развитии и модернизации традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера.

Третья задача — повышение качества жизни малочисленных народов Севера до среднероссийского уровня.

Четвертой задачей является создание условий для улучшения демографических показателей малочисленных народов Севера, в том числе путем снижения детской смертности и увеличения продолжительности жизни до среднероссийского уровня.

Пятая задача состоит в повышении доступа к образовательным услугам малочисленных народов Севера с учетом их этнокультурных особенностей.

Шестой задачей является содействие развитию общин и других форм самоуправления малочисленных народов Севера.

Седьмой задачей выступает сохранение культурного наследия малочисленных народов Севера.

Для развития производства и увеличения конкурентоспособности традиционных видов хозяйственной деятельности, а также для решения проблемы с безработицей населения в районах компактного проживания КМНС в Иркутской области, для достижения задач, предусмотренных государственной поддержкой КМНС, необходима система мероприятий по формированию и поддержанию устойчивой региональной сети партнеров в конкурентоспособных видах деятельности.

В советское время во многих северных районах нового освоения формировались территориально-производственные комплексы, в рамках которых предпринимались попытки увязать добычу природных ресур-

сов и инфраструктурное обустройство территории. В настоящее время разработан проект Концепции кластерной политики в Российской Федерации, которая предусматривает упрощенный доступ к новым технологиям для участников кластера, совместное использование знаний и основных фондов, снижение транзакционных издержек взаимодействия за счет увеличения доверия между участниками кластера.

Сущностное отличие современного северного кластера от индустриального территориально-производственного комплекса состоит в том, что теперь все более важными интегрирующими факторами выступают факторы нового знания, инноваций, обеспечивающие конкурентоспособность кластера, информационно-коммуникационные сети. Индустриальный северный ТПК осуществлял массовое производство однородной продукции (например, добычу сходных по характеристикам природных ресурсов); современный кластер производит целый спектр постоянно меняющихся продуктовых групп (например, различных по свойствам видов природных ресурсов). Прежний ТПК в большинстве случаев создавался с нуля, а современный северный ресурсный кластер часто создается путем модернизации прошлых индустриальных модулей. Советский комплекс обладал иерархической структурой «промышленный узел–комплекс–район», современный кластер — чаще сетевая, горизонтальная структура «ядро–поставщики». Современный кластер использует принципы локализованного субконтрактинга и аутсорсинга, когда «смежники» географически приближены к основному производству. Наконец, в индустриальном комплексе дефицитные основные производственные фонды были главным ограничителем роста основного производства, а в современном кластере главным фактором развития производства являются квалифицированные, творчески мыслящие кадры.

Кластерная политика — проводимые муниципальными и государственными органами власти мероприятия по созданию и поддержке развития кластеров на определенных территориях. Она включает в себя меры нормативно-правового обеспечения, инвестиционные, финансово-бюджетные механизмы, информационную поддержку.

Целями кластерной политики являются повышение конкурентоспособности и инновационного потенциала предприятий и отдельных отраслей, развитие малого и среднего бизнеса и содействие диверсификации национальной экономики через стимулирование и развитие региональных отраслевых кластеров.

Значение кластеров и кластерной политики для районов Севера состоит в их способности придать наукоемкий характер традиционному ресурсному освоению этих территорий, способствовать диверсификации монопрофильной экономики Севера, содействовать динамичному развитию транспортной, энергетической, коммуникационной инфраструктуры, фирм малого и среднего бизнеса.

### Информация об авторе

*Гордина Юлия Владимировна* — кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и управления бизнесом, Байкальский государственный университет экономики и права, г. Иркутск, e-mail: [gordina@isea.ru](mailto:gordina@isea.ru).

### Author

*Gordina Yulia Vladimirovna* — PhD in Economics, Associate Professor, Chair of Business Economy and Management, Baikal State University of Economics and Law, Irkutsk, e-mail: [gordina@isea.ru](mailto:gordina@isea.ru).