



УДК 39 (671.6)

DOI <https://doi.org/10.26516/2227-2380.2018.23.164>

## Самоопределение и самоуправление коренных малочисленных народов Дальнего Востока: от надежд к реальности

В. А. Тураев

*Институт истории, археологии и этнографии народов  
Дальнего Востока ДВО РАН, Россия*

**Аннотация.** Рассматриваются проблемы самоопределения и самоуправления коренных народов Дальнего Востока. Показан процесс трансформации общественного восприятия советских образцов такого самоопределения. Проанализированы деятельность Корякского автономного округа в роли субъекта Федерации, причины и последствия его ликвидации. Дана оценка такой форме самоопределения, как участие в управлении через представительство в законодательных и исполнительных органах власти. Критически оцениваются попытки осуществления самоуправления через ассоциации и общины. Делается вывод, что без решения главного вопроса этнического самоуправления – права собственности на землю, промысловые угодья, пастбища – любые попытки сформировать его органы будут оставаться красивыми декларациями.

**Ключевые слова:** коренные малочисленные народы, Дальний Восток, проблемы самоопределения и самоуправления.

**Для цитирования:** Тураев В. А. Самоопределение и самоуправление коренных малочисленных народов Дальнего Востока: от надежд к реальности // Известия Иркутского государственного университета. Серия Геоархеология. Этнология. Антропология. 2018. Т. 23. С. 164–185. <https://doi.org/10.26516/2227-2380.2018.23.164>

### Введение

«Парад суверенитетов», возникший в последние годы существования СССР, как отражение кризисной ситуации в сфере межнациональных отношений, не мог не затронуть районы проживания коренных малочисленных народов. Из 16 территорий Российской Федерации с высоким уровнем сепаратизма 12 приходились на районы Севера. На Дальнем Востоке в этом списке оказались Приморье, Сахалин, Камчатка, Корякский автономный округ и Чукотка [ГАРФ, ф. 10102, оп. 1, д. 22, л. 98].

В отличие от союзных республик, этнополитические процессы в которых неизбежно вели к образованию независимых государств, в РСФСР они развивались в рамках внутреннего самоопределения, а его преобладающей формой в сфере национально-государственных отношений стало стремление повысить статус своих национально-государственных образований. В 1990 г. ряд автономных округов, в том числе Чукотский и Корякский, объявили себя автономными республиками, через год, в связи с изменениями

в Конституции РСФСР, – республиками, но федеративный договор 1992 г. их республиканский статус не закрепил. Инициатором повышения статуса была административно-управленческая элита округов, но идеи суверенизации не оставили равнодушными и коренные народы. Об особенностях их реализации на российском Дальнем Востоке и пойдет речь в статье.

### **Советский опыт в постсоветской реальности**

В качестве образцов национально-территориального самоопределения аборигенные лидеры обращались к практике национально-государственного строительства конца 1920-х – начала 1930-х гг. Эвенки Каларского района Читинской области, например, требовали восстановить Витимо-Олекминский национальный округ, упраздненный в 1938 г. [ГАРФ, ф. 10101, оп. 1, д. 192, л. 69]. Распространение получило стремление к восстановлению национальных районов и сельских советов, существовавших в 1930-е гг.

Юридические основания для реализации таких инициатив давал Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР». Закон предусматривал право коренных народов на создание национально-территориальных образований даже в том случае, если они не составляли большинства населения той или иной местности. Основанием для создания таких образований могло быть добровольное волеизъявление населения, проживающего на соответствующей территории. При этом никто особенно не задумывался над смыслом подобных трансформаций, никто не помнил и не понимал, что представляли собой на самом деле подобные образования. Притягивало само слово «национальный». Предполагалось, что это будет способствовать лучшему бюджетному финансированию территорий. По этой причине некоторые руководители районов, в которых проживали коренные народы, поначалу не препятствовали таким инициативам и даже поддерживали их. Тем не менее широкого распространения они не получили. Единственный национальный район (улус) – Эвено-Бытантайский – в период существования СССР был создан в 1989 г. в Якутии, да и в этом случае это было простое разукрупнение Верхоянского района. Несколько новых аналогичных районов в Якутии было создано позднее на основе республиканского закона, но и они особыми полномочиями по сравнению с обычными районами не располагали. В Хабаровском крае обсуждались идеи придания статуса национальных Нанайскому и Ульчскому районам и даже создания «Ульчско-нанайской республики», но дальше разговоров дело не пошло.

Аналогично развивалась ситуация с национальными сельскими советами. В 1988 г. статус национального (ительменского) присвоил себе Ковранский сельский совет на Камчатке. В 1990 г. национальными объявили себя на сессиях сельских советов Красноярский и Удэгейский советы в Приморье. Юридического оформления эти преобразования не получили.

Право коренных малочисленных народов на самоопределение и самоуправление в формах национально-территориальной автономии, характерных

для первых советских десятилетий, в новых исторических и политических условиях не могло получить развития уже хотя бы потому, что такие формы эффективны лишь в том случае, если аборигены составляют подавляющее большинство населения территории. На Дальнем Востоке, где коренные малочисленные народы к концу 1980-х гг. повсеместно превратились в незначительное меньшинство, таких условий уже не было.

Тем не менее, по мнению известного специалиста в области правовых проблем коренных малочисленных народов В. А. Кряжкова, создание территориальных национально-административных единиц у народов Севера было возможно и в изменившихся условиях. Федеральное законодательство не препятствует их появлению. Административно-территориальное устройство является прерогативой субъектов Российской Федерации, которые в целях защиты прав и интересов коренных народов могут самостоятельно решать вопрос о создании на своей территории административных единиц со статусом национальных муниципальных образований. Главное, чтобы коренные народы в таких образованиях составляли большинство, а инициатива их создания поддерживалась всем населением [Кряжков, 2010, с. 328].

К концу 1990-х гг., в связи с массовым оттоком приезжих, некоторые районы проживания коренных народов вновь стали обретать аборигенный этнокультурный облик. На Чукотке в 2002 г. коренные народы составляли почти треть всего населения, в Корякском округе – более 40 %, в некоторых районах Хабаровского края – до половины. В отдельных селах коренные народы составляют абсолютное большинство населения. Казалось бы, можно попытаться вдохнуть в старые формы самоопределения новую жизнь, но этого не произошло. Возвращения к прошлому не хотели ни государство, ни сами народы. Новой модели государственной политики по отношению к коренным народам не требовались старые формы их самоопределения, да и сами народы потеряли интерес к советским формам самоопределения. Особенно ярко это проявилось в ходе ликвидации автономных округов. Симптоматично, что она не вызвала, по большому счету, существенных протестных настроений. На референдуме за объединение с Камчатской областью в Корякском автономном округе проголосовало 89 % избирателей. Как голосовали коренные народы – не совсем ясно, но, судя по окончательным итогам, идею объединения поддержали и они.

Скептическое отношение к округам как национально-государственным образованиям начало формироваться еще в советские годы. Не располагая реальными возможностями для защиты интересов коренных народов, они рассматривались как лишнее управленческое звено. Районные и сельские советы Корякского автономного округа, например, в последние годы существования СССР все чаще обращались в облисполком, минуя, а то и просто игнорируя окружной Совет народных депутатов и его исполком.

В начале 1990-х гг., когда шло формирование новой административно-федеративной структуры российского государства, для жителей автономных округов, в том числе и коренных народов, привлекателен был не их статус национально-государственных образований, а статус субъектов Федерации.

Обретению Чукотским автономным округом статуса субъекта Российской Федерации, например, во многом способствовала деятельность Ассоциации коренных малочисленных народов Чукотки. Предполагалось, что превращение автономных округов в самостоятельные субъекты Федерации расширит их административно-хозяйственные полномочия, что будет способствовать и решению проблем коренных народов. К сожалению, этого не произошло.

### **Корякский автономный округ как субъект Федерации**

Менее подходящего времени для превращения большинства автономных округов в самостоятельные субъекты Федерации трудно было придумать. К середине 1990-х гг. процесс экономической деградации российского Севера достиг апогея. Были ликвидированы сотни промышленных предприятий, колхозов и совхозов, составлявших основу экономики северных регионов. Из 21 одной территории, на которых проживали коренные малочисленные народы Севера, 19 были дотационными [ГАРФ, ф. 10290, оп. 1, д. 659, л. 17]. Их руководителям приходилось думать, прежде всего, не о проблемах коренных народов, а о развитии отраслей, которые могли бы стать донорами бюджета. Неслучайно даже те скромные деньги, которые выделял федеральный центр на развитие коренных народов, использовались на местах совсем для других целей.

Корякский автономный округ с крайне немногочисленным (25 тыс. чел.) населением и почти стопроцентной дотационностью меньше всего был готов к роли самостоятельного субъекта Федерации. Не было на Дальнем Востоке другого региона, в котором жители сталкивались бы с таким числом проблем. В связи с отъездом квалифицированных кадров, прекратили работу детские сады, медицинские учреждения, школы, бюджетникам месяцами не выплачивалась заработная плата. На содержание переданного в муниципальную собственность жилого фонда и объектов соцкультбыта округу было перечислено 2,7 млрд руб. вместо положенных 23 млрд [ГАРФ, ф. 10290, оп. 1, д. 968, л. 4]. Как следствие, не отапливались жилые дома, не работали дизельные электростанции. Ситуацию осложняли стихийные бедствия – наводнение в Пенжинском районе, землетрясение в Олюторском. В первой половине 1990-х гг. правительство дважды принимало экстренные меры по нормализации обстановки в округе. Должных перемен они не принесли.

Становление автономных округов как самостоятельных субъектов Федерации осложняло двухуровневое территориально-государственное устройство. Руководители краев и областей, в состав которых входили автономные округа, не горели желанием отпускать их в самостоятельное плавание, поскольку теряли при этом государственное финансирование. В Хабаровском крае, например, весьма болезненно восприняли превращение Еврейской автономной области в самостоятельный субъект Федерации. С протестом по этому поводу неожиданно выступили руководители Нанайского района, посчитавшие, что пребывание нанайцев в разных субъектах Российской Федерации будет нарушать целостность территории проживания крайне немногочисленного народа [ГАРФ, ф. 10101, оп. 1, д. 192, л. 63].

То обстоятельство, что нанайцы и до этого проживали в разных краях и областях, в расчет не принималось. Подобный демарш вряд ли был инициативой Нанайского района. Скорее всего, его руководители исполняли пожелание краевого руководства.

На Дальнем Востоке относительно безболезненно обособился от Магаданской области Чукотский автономный округ. Сказались наличие границы с иностранным государством, достаточно развитая промышленная инфраструктура с консолидированной административно-управленческой элитой, принадлежность к арктическому ареалу, имеющему для государства стратегическое значение, исторические особенности нахождения чукчей в составе российского государства.

Становление в качестве самостоятельного субъекта Федерации Корякского автономного округа встретило сопротивление не только со стороны Камчатской области, но и федерального центра. Федеральные ведомства отказывались рассматривать его вопросы без посредничества Камчатской области. Совет народных депутатов Корякского округа вынужден был обращаться по этому поводу в Конституционный суд РФ. Финансово-кредитные ресурсы выделялись округу через Камчатскую область и до назначения не всегда доходили. В 1993 г., например, камчатские власти не перечислили ему 160 млн руб. кредитных средств [ГАРФ, ф. 10121, оп. 1, д. 107, л. 3, 8]. Долго не решался вопрос финансирования органов внутренних дел округа, минуя Камчатское областное УВД. Округ ущемляли в использовании биологических ресурсов. В 1994 г. на его долю пришлось менее 3 % рыбы и 10 % краба, добываемых в шельфовой зоне округа [ГАРФ, ф. 10290, оп. 1, д. 968, л. 32].

Двусмысленная ситуация нахождения одного субъекта Федерации в составе второго порождала проблемы в общественной жизни. В 1994 г. Корякский автономный округ отказался участвовать в выборах в Законодательное собрание Камчатской области. Ситуация повторилась в 1996 г. на губернаторских выборах [Зорин, 2003, с. 140]. В 1997 г., когда отмечалось 300-летие вхождения Камчатки в состав России, администрация Камчатской области проигнорировала причастность к этому событию Корякского автономного округа, в составе оргкомитета по проведению юбилейных мероприятий не оказалось его представителей. Главу администрации округа в состав оргкомитета ввели лишь после вмешательства федерального центра [ГАРФ, ф. 10121, оп. 2, д. 269, л. 61].

Разработанный в округе проект постановления правительства РФ о первоочередных мерах по созданию условий для ускоренного развития КАО был заблокирован в министерствах и ведомствах. В этих условиях в округе решили действовать через администрацию президента, напомнив ей, что во время противостояния в РФ Президента и Верховного Совета округ на референдуме в апреле 1993 г. поддержал Б. Н. Ельцина.

Попытки добиться положительного решения по тому или иному вопросу через напоминание о своей поддержке Б. Н. Ельцина были широко распространены в 1990-е гг. В октябре 1995 г., например, известный

общественный деятель коренных народов В. Санги, стремясь получить финансирование для возрождения закрытых в прошлом национальных сел, напоминал Б. Н. Ельцину о том, что он был его доверенным лицом и обеспечил победу над кандидатом Сахалинского обкома КПСС «со счетом 4:1» [ГАРФ, ф. 10102, оп. 1, д. 9, л. 15]. Чаще всего такие апелляции к положительному результату не приводили, хотя и порождали обширную бюрократическую переписку, но обращение руководителей Корякского автономного округа к администрации президента себя оправдало<sup>1</sup>. Соответствующий Указ был подписан 16 декабря 1993 г. Во исполнение указа правительство РФ приняло соответствующее постановление. Предусматривались строительство в Палане аэропорта, в Оссоре, Манилах, Тиличихах – посадочных полос, в Корфе – морского порта, создание собственного морского пароходства, выделение округу крупных лимитов на вылов рыбы и морепродуктов и др. [ГАРФ, ф. 10200, оп. 5, д. 4973, л. 17–18; д. 8259, л. 28].

Контрольное управление Президента РФ, проверив в декабре 1994 г. выполнение Указа Президента РФ от 16 декабря 1993 г. «О мерах государственной поддержки социально-экономического развития Корякского автономного округа», констатировало значительное ухудшение ситуации по всем позициям. Объем промышленного производства за истекший год сократился на 67 % (в целом по России на 24,7 %), производство пищевой рыбной и молочной продукции упало наполовину. Население округа за последние 4 года сократилось на 12 %, рождаемость – на 29 %, смертность выросла на 66 %. Продолжительность жизни в округе составляла всего 52 года, в том числе 42 – у народов Севера. Прекратилось строительство туберкулезного диспансера в Палане, терапевтического корпуса районной больницы в Тиличихах. Между тем округ захлестнула эпидемия туберкулеза, заболеваемость им была в 3 раза выше среднероссийской, у коренных народов – в 7 раз [ГАРФ, ф. 10290, оп. 1, д. 968, л. 4].

Основу экономики округа всегда составляла добыча рыбы, но в конце 1980-х гг. в Олюторском районе было открыто месторождение платины. Сформировавшаяся на его базе компания «Корякгеолдобыча» превратилась к середине 1990-х гг. в бюджетобразующее предприятие. Но и после этого бюджет округа продолжал формироваться на 97 % из федеральных дотаций [ГАРФ, ф. 10200, оп. 5, д. 6038, л. 94].

В поисках собственных источников наполнения бюджета в округе, по выражению А. Кынева, «метались между рыбой и платиной» [Кынев, 2004]. Интересна в этом отношении попытка губернатора В. Т. Броневич (1996–2000) решить проблему за счет создания в округе хозяйственного комплекса, основанного на морском и океаническом рыболовстве. С этой целью была разработана программа социально-экономического развития

---

<sup>1</sup> Поддержка на референдуме Б. Н. Ельцина обернулась для округа глубоким конфликтом с Верховным Советом РФ и его председателем Р. И. Хасбулатовым. С этого времени в Верховном Совете перестали реагировать на просьбы округа об оказании материальной помощи, в то время как соседнему Чукотскому АО ежемесячно выделялось 100–150 млн руб. [ГАРФ, ф. 10200, оп. 4, д. 4973, л. 29].

на 1998–2005 гг. Средства для ее реализации планировалось получить за счет увеличения округу квот на вылов и реализацию рыбы и морепродуктов<sup>2</sup>. Дополнительные биологические ресурсы предполагалось взять у других регионов Дальнего Востока, которые систематически не выбирали выделяемые им квоты. Полученные квоты планировалось продать зарубежным рыбопромышленникам.

В процессе экспертизы программы поддержки не получила ее стержневая идея – развитие морского и океанического рыболовства. Для этого, по мнению Роскомрыболовства, в округе не было условий. Суровый климат, отсутствие портов, пригодных для базирования крупных судов, собственных трудовых ресурсов, удаленность и, как следствие, высокая стоимость транспортировки продукции делали такой хозяйственный комплекс нежизнеспособным. Расчеты показывали, что себестоимость рыбной продукции округа будет в полтора раза выше, чем на юге Камчатки. Проблематичным было и многократное увеличение округу рыбной квоты за счет ресурсов других регионов Дальнего Востока [ГАРФ, ф. 10200, оп. 4, д. 8160, л. 4]. Не получило поддержки предложение о покупке морских судов для округа. В экспертном заключении по этому поводу говорилось: в условиях сокращения морских перевозок в Арктике уже имеющиеся судоходные компании Дальнего Востока в состоянии обеспечить все потребности Корякского автономного округа в перевозках при условии оплаты фрахта [Там же, л. 26].

Экономическая немоть Корякского автономного округа была важной, но далеко не единственной причиной его ликвидации. Объединение двух дотационных регионов в экономическом отношении мало что давало. Идея объединения вытекала из необходимости преобразования федеративного устройства РФ. Предстояло избавиться от советского наследия в сфере национальных отношений – принципа автономизации, в соответствии с которым каждой компактно проживающей этнической группе было положено иметь свое территориальное образование, обладающее признаками государства. Просто так отказаться от этого принципа было нежелательно. Автономные округа за несколько десятилетий существования приобрели легитимность в общественном сознании, особенно у народов, ради которых они и создавались, сформировалась титульная этническая элита. Ликвидации округов в форме объединения необходимо было придать концептуальный характер, и такая концепция нашлась – уменьшение асимметрии российского

---

<sup>2</sup> В условиях государственного безденежья торговля квотами на вылов водных биологических ресурсов стала одной из форм помощи государства регионам. В 1997 г. для ликвидации последствий наводнения в Пенжинском районе правительство РФ, не имея возможности оказать Корякскому автономному округу необходимую финансовую помощь, выделило ему для реализации на внутреннем и внешнем рынке дополнительно 20 тыс. тонн трески и минтая [ГАРФ, ф. 10200, оп. 5, д. 9281, л. 28]. Аналогичное решение было принято в 1995 г. относительно Чукотского автономного округа. Для финансирования окружной программы обустройства национальных сел округу в 1996–1999 гг. ежегодно выделялись квоты до 100 тыс. тонн рыбы и морепродуктов [ГАРФ, ф. 10200, оп. 5, д. 2713, л. 2].

федерализма. Обыденному сознанию это мало что говорило, поэтому для всеобщего пользования была предложена формула «Меньше регионов – сильнее страна» [Потемкин, 2004]. Для многочисленных министерств и ведомств она имела и чисто человеческое измерение: меньше регионов, особенно экономически несостоятельных, – меньше хлопот у федеральных чиновников. Ликвидация округов позволяла избавиться и от очевидной порочности двухуровневого территориально-государственного устройства – матерешечной структуры российского федерализма.

В самом Корякском округе объединение с Камчатской областью рассматривалось исключительно как выход из безнадежной дотационности. Идея родилась в территориальном отделении партии «Единая Россия», ее поддержал губернатор округа. Противиться желанию федерального центра среди местных руководителей находилось мало охотников, тем более что некоторые из них связывали с объединительным процессом и изменения своей собственной судьбы. Об административном ресурсе при объединении Корякского округа с областью много писали местная и центральная пресса [напр., Жунусов, 2005]. Но для самих жителей ликвидация округа определялась экономической мотивацией.

Каждые три из четырех жителей КАО имели доходы ниже прожиточного минимума, 77 % его жителей жили за чертой бедности. Округ занимал первое место в РФ по числу безработных (на тысячу населения), стоимость минимального набора продуктов питания была самой высокой на Дальнем Востоке. Каплей, переполнившей чашу терпения, стало решение губернатора (2002 г.) о снижении из-за проблем с финансированием северного районного коэффициента с 2,0 до 1,6. В таких условиях в округе не смогло не сформироваться убеждение, что хуже уже быть не может. Оно и определило исход референдума об объединении с Камчатской областью. При этом мало кто задумывался над проблемами национально-территориального самоопределения. Оно может быть привлекательно, если способствует улучшению жизни, а в качестве отвлеченной идеи для большинства ценности не имеет. Прагматизм жителей, весьма далеких в обыденной жизни от политических хитросплетений, можно понять. Непонятна позиция общественных организаций коренных малочисленных народов, в том числе и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, которая, не желая обострять отношения с властью, согласилась с реальной потерей своих прав на национально-территориальное самоопределение.

Нельзя сказать, что перспектива ликвидации округа как национально-государственного образования совсем уж не беспокоила коренные народы. Их лидеры интуитивно понимали последствия объединения и потому сосредоточили свое внимание в переходный период (референдум состоялся 23 октября 2005 г., Камчатский край стал функционировать с 1 июля 2007 г.) на обсуждении будущего территории. Ставился вопрос о судьбе районов округа, о квотном представительстве в Законодательном собрании края, о наделении округа статусом особой административно-территориальной единицы, о сохранении действия всех законов и нормативных актов, принятых



в округе, о выделении округу фиксированной (не менее 10 % допустимого объема) квоты на вылов лососей, о создании в объединенном крае Министерства по делам коренных народов, учреждении должности уполномоченного по делам коренных народов при Законодательном собрании края с правом законодательной инициативы и т. д.

Чтобы объединение не выглядело совсем уж одиозным, часть этих предложений была принята. В Уставе Камчатского края появилось упоминание о новой административно-территориальной единице – Корякском округе. За ней сохранили название (без прилагательного «автономный») и всю территорию бывшего Корякского автономного округа. Сохранились все четыре муниципальных района. В структуре исполнительной власти края был создан орган, ведающий делами новой территориально-административной единицы, – Министерство по делам Корякского округа. В 2012 г. оно было реорганизовано с понижением статуса в администрацию Корякского округа, изменилась его структура, сократилось число сотрудников.

Интересы Корякского округа вначале были учтены при формировании представительного органа власти края. В его Законодательное собрание в декабре 2007 г. было избрано от Корякского округа 10 депутатов, образован комитет по вопросам коренных малочисленных народов Севера. В последующих созывах, однако, специально оговоренного представительства Корякского округа в законодательном органе власти края уже не было, исчезло и адресное наименование постоянного комитета. Он стал называться «Комитетом по вопросам государственного строительства, местного самоуправления и гармонизации межнациональных отношений».

Таким образом, в результате объединения Корякский автономный округ утратил статус национально-государственного образования, соответственно сократились и государственно-правовые гарантии коренным народам, ради которых он в свое время создавался. При всех недостатках автономных округов как формы национальной государственности, их статус национально-государственных образований дисциплинировал руководителей, делал их более чувствительными к проблемам коренных народов. Так было в СССР, сохраняется эта тенденция и в настоящее время. Есть и еще один нюанс. Пока округ был самостоятельным субъектом Российской Федерации, его проблемы были хорошо заметны на федеральном уровне. Хотелось того или нет, но решать их федеральные чиновники были вынуждены. Теперь все проблемы округа стали головной болью Камчатского края, такого же дотационного, как и округ.

### **Жизнь после смерти**

Полевые исследования, проведенные через три года после объединения Корякского автономного округа с Камчатской областью, выявили неоднозначное отношение к объединению как среди руководителей округа, так и простых граждан. Показательно, что, оценивая последствия объединения, практически никто не высказывал сожаления по поводу утраты округом

статуса национально-государственного образования. Сожалели об утрате самостоятельности, которой обладал округ как субъект Федерации.

Объединение Корякского автономного округа с Камчатской областью с точки зрения экономики ничего не принесло. Обе эти территории не перестали быть дотационными. Однако раньше округ имел свой бюджет, решал проблемы, исходя из своих возможностей и в интересах своего населения. Теперь все решается в г. Петропавловске-Камчатском и нередко по остаточному принципу, для края округ – досадная нагрузка.

После объединения спад фиксировался практически во всех сферах жизни. Накануне объединения в округе появилась надежда на восстановление оленеводства после разгрома 90-х гг. XX в. Спасительным было создание государственного предприятия «Коряколенпром». После объединения оно трансформировалось в «Камчатоленпром». В результате у пастуха зарплата была 25 тыс. руб., стала – 13 тыс., у чумработницы была 12 тыс., стала – 6. Раньше совхозы были самостоятельными предприятиями, теперь их сделали участками без банковских счетов, без прав юридического лица. Зарплату привозят из г. Петропавловска-Камчатского. Все вопросы решаются там. Люди не видят результатов труда, нет и ответственности.

Произошел отток квалифицированных кадров, закрылось много различных структур, положенных субъекту Федерации. Повсеместно выросла безработица. Из 100 трудоспособных в селах работает 10–12 человек. Люди уехали, увезли семьи, уменьшилось число учеников. При душевом финансировании это сказалось на нагрузке и зарплате учителей. Многие школы преобразовали в начальные. Школьники практически потеряли возможность льготного поступления в вузы.

Основными производителями этнокультурной продукции в России всегда были этнонациональные образования (республики, округа) с их музеями, ансамблями и прочей культурной инфраструктурой, в этом их, пожалуй, самая важная роль. После объединения у округа забрали его визитную карточку – широко известный профессиональный ансамбль «Мэнго». Стало слишком дорого вывозить его на гастроли. Теперь артисты живут в г. Вилючинске.

Ликвидация автономных округов сняла с повестки дня коренных народов проблемы самоопределения в сфере национально-государственных отношений, но не отменила проблем самоопределения вообще. В современной России право на самоопределение рассматривается в рамках международного права как возможность свободно устанавливать свой политический статус, обеспечивать свое экономическое, социальное и культурное развитие [Международный пакт ... , 1976]. Содержательная сторона такого понимания обширна и предусматривает право на участие в управлении государством, на самоуправление, на создание своих общественных объединений, на этническую идентификацию, национально-культурную автономию, право на язык, традиционный образ жизни и традиционное природопользование [Кряжков, 2010, с. 186]. В рамках настоящей статьи рассмотрим некоторые из этих аспектов.

## Участие в управлении государством

Важной составной частью права на самоопределение к середине 1990-х гг. стала проблема участия коренных народов в управлении государством через систему представительства в законодательных и исполнительных органах власти. В СССР она рассматривалась в контексте повышения их политической активности как средство ликвидации былой отсталости, а поскольку формирование Советов всех уровней происходило на безальтернативной основе, то сформировать соответствующее представительство коренных народов не представляло особого труда. Представительные органы власти территорий, как правило, соответствовали их этнической структуре. Повышенное представительство в них коренных народов рассматривалось к тому же, как важный показатель демократичности советской избирательной системы. В 1982 г. в Чукотском автономном округе, например, народы Севера в составе населения составляли около 10 %, а в Советах округа их было 26 %, в том числе в окружном – 35,6 %, в сельских – более 50 % [История и культура чукчей ... , 1987, с. 279]. Депутаты коренных национальностей в Корякском округе в 1980 г. составляли 36 %, хотя их доля в составе населения была 22 %. В Верховном Совете СССР (Совет национальностей) автономные округа также имели своих представителей, как правило, из числа народов Севера. Менее впечатляющим, но не менее выразительным, было их представительство в Советах обычных административных образований. В Хабаровском крае, например, в 1982 г. депутатами районных, поселковых и сельских Советов являлось 655 их представителей [Васекина, 1982, с. 14].

В новой России проблема представительства коренных народов получила новое измерение, она стала рассматриваться как их право на участие в управлении государством, одной из форм которого и является представительство в органах власти разного уровня. В годы перестройки все складывалось достаточно удачно, на политической сцене появилось много представителей малочисленных народов, во многом это было обусловлено критическим отношением общества к действующей власти. Успехом пользовались те, кто ярко и бескомпромиссно обличал ошибки власти, ее консервативность и неповоротливость. В этот дискурс органично вписывались и проблемы народов Севера, что позволило привлечь внимание общественности к тем, кто о них говорил. При этом сами проблемы коренных народов мало кого волновали. Привлекало критическое отношение кандидатов к действующей власти, усталость от номенклатурных выдвиженцев. На волне этого интереса в 1989 г. на первых альтернативных выборах в Верховный Совет СССР было избрано 8 представителей коренных народов, 10 их депутатов было в Верховном Совете РСФСР созыва 1990 г. Затем начались проблемы. Сложившаяся в РФ избирательная система не гарантирует малочисленным народам представительства в законодательных органах власти, а во многих случаях просто исключает их из политического процесса. В 1999 г. в Государственную Думу РФ было избрано от них всего 2 депутата.

Следует, конечно, иметь в виду, что в РФ проживает почти две сотни народов. Достоинно представить их в федеральном законодательном органе,

тем более на таком уровне, чтобы контролировать принимаемые решения, невозможно, хотя реформа избирательной системы в части повышения представительства в парламенте российских народов необходима. Более существенна проблема представительства малочисленных народов на уровне субъектов Федерации и в органах местного самоуправления, тем более что именно там решаются основные проблемы их жизнедеятельности. Однако и здесь ситуация не лучше. В составе Думы Чукотского автономного округа первого созыва было 7 депутатов коренных национальностей, в начале 2000-х гг. – один. В Хабаровском крае, где проживает более 20 тыс. коренных малочисленных народов, а два административных района (Нанайский и Ульчский) носят названия народов Приамурья, в законодательном собрании края нет ни одного их представителя. Такая же ситуация в Приморье, Амурской, Сахалинской и Магаданской областях.

Одной из причин низкого представительства (временами – полного отсутствия) коренных малочисленных народов в законодательных органах называют обычно отсутствие их представителей в партийных блоках, играющих в избирательных кампаниях ведущую роль. Для народов Севера действительно характерна некоторая отстраненность от проблем партийного строительства. Но дело не только в этом. Этнических лидеров, которые могли бы претендовать на участие в выборах в составе партийных блоков, как правило, интересуют лишь проблемы народов, которых они представляют, но такая ориентация не может привлечь широкого избирателя. Руководители политических объединений прекрасно понимают, что такой кандидат победу объединению не обеспечит. Не поможет и этническая солидарность с кандидатом в силу малочисленности его электората. Все это закрывает дорогу коренным народам в состав предвыборных политических объединений. Нельзя не учитывать и то, что в реализации своих прав на представительство в законодательных органах власти коренные народы сталкиваются зачастую с откровенной неприязнью доминирующего большинства и властных структур.

К середине 1990-х гг. стала очевидной невозможность провести в Государственную Думу и другие законодательные органы своих представителей на общих основаниях. Третий съезд коренных малочисленных народов (март 1997 г.) констатировал в своей резолюции: «из депутатского корпуса на федеральном уровне и в субъектах РФ практически вытеснены наши представители» [ГАРФ, ф. 10200, оп. 5, д. 9276, л. 44]. С этого времени лидеры коренных малочисленных народов настойчиво ставят вопрос о квотном представительстве в законодательных органах власти, что не предусматривается Конституцией РФ. В то же время основной закон страны позволял регионам, в которых живут малочисленные народы, формировать свое правовое поле по закреплению их представительства в государственных органах власти и местном самоуправлении. Подобную правовую норму сохранил Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов». В статье 13 говорилось, что законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться квоты представи-

тельства малочисленных народов в законодательных органах субъектов и представительных органах местного самоуправления. Подобным правом воспользовались, однако, лишь некоторые субъекты Федерации. В соответствии с Законом Саха (Якутии) от 31 марта 2005 г. № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера» аборигенные народы имеют право на квотное представительство в высших органах государственной власти республики, местных представительных органах власти и в местной администрации. Квотное представительство коренных малочисленных народов в законодательном органе власти было закреплено в Уставах Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов. В Думе Ханты-Мансийского округа аборигенная квота первоначально составляла 6 депутатских мест. Депутаты, избранные от коренных народов по единому национально-территориальному избирательному округу, составляли Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера, а ее председатель являлся заместителем председателя Думы. Позднее аборигенная квота была сокращена до 5 и даже до 3 депутатских мест. Изменилась и процедура выдвижения кандидатов, оно стало осуществляться на общих основаниях. Тем не менее Ассамблея представителей коренных малочисленных народов Севера ХМАО продолжает функционировать, и ее можно рассматривать как единственный в Российской Федерации институт квотного этнического представительства [Кряжков, 2010, с. 351–352].

На Дальнем Востоке норма, предусматривающая установление квот для малочисленных народов в представительных органах субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, оказалась невостребованной. Хотя некоторые меры по созданию условий, при которых коренные народы могли бы принимать более активное участие в политической жизни региона, предпринимались. В 1997 г. Дума Хабаровского края внесла в Закон Хабаровского края от 27 декабря 1995 г. «О выборах депутатов законодательной думы Хабаровского края» поправку, позволяющую в труднодоступных и отдаленных местах, а также на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов создавать избирательные округа из не граничащих между собой территорий. Такая мера, по мнению хабаровских законодателей, должна была увеличить шансы малочисленных народов провести в Законодательную думу края своего представителя. Однако, в связи с тем, что поправка противоречила федеральному законодательству, предусматривающему создание избирательных округов только из граничащих территорий, в новой редакции закона она была отменена. Аналогичной оказалась судьба и самой нормы, предусматривающей квотное представительство малочисленных народов в законодательных органах субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Статья 13 Закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» утратила силу в 2004 г.

Слабое представительство коренных народов характерно и для исполнительных органов власти всех уровней. В этом случае оно во многом связано с их низким образованием и слабой профессиональной подготовкой. По этой причине коренные народы, как правило, занимают должности, не

обладающие полномочиями принятия решений. В Хабаровском крае, например, в исполнительных органах всех уровней в начале 2000-х гг. работало 79 человек из числа народов Севера, однако такими полномочиями обладали единицы. Исключение народов Севера из ключевых центров исполнительной власти по существу и определяет их политическое бессилие. Есть основания полагать, что эта проблема будет становиться все более острой. Кадровый потенциал коренных народов, сформированный за годы советской власти, в силу естественных причин по существу уже исчерпан, замены ему нет. Систематической работы по подготовке управленцев из числа малочисленных народов, как это было в СССР, сегодня не ведется.

Представительство коренных малочисленных народов в законодательных и исполнительных органах власти субъектов Федерации – далеко не единственная форма их возможного участия в политической жизни страны. В соответствии с ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов», коренные народы могут привлекаться через своих уполномоченных к разработке и экспертизе проектов федеральных законов, затрагивающих их интересы; участвовать в осуществлении контроля за использованием земель, необходимых для традиционной хозяйственной деятельности; в подготовке и принятии решений по вопросам охраны окружающей среды, традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности. Речь по существу идет о механизме консультаций с коренными народами при принятии решений, затрагивающих их интересы, который широко используется во многих странах мира. Такой механизм в регионах Дальнего Востока создан.

Сахалинская областная Дума еще в 1994 г. учредила представителя от малочисленных народов Севера области, который работает на постоянной основе, входит в структуру Думы, подчиняется ее руководителю, обладает правом законодательной инициативы и наделен полномочиями депутата.

Закон № 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в Хабаровском крае» принят 27 ноября 2001 г. Уполномоченные представители избираются здесь в каждом муниципальном образовании на территории проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов края, а также в Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре. Уполномоченные представители сельских и поселковых муниципальных образований формируют из своего числа районный Совет уполномоченных, действующий на общественных началах при районном исполнительном органе и решающий соответствующие вопросы своего района. Председатели районных советов являются членами совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов при губернаторе края. В настоящее время в его состав входит 17 председателей районных советов.

Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов при губернаторе Хабаровского края принимал активное участие в совершенствовании нормативных правовых актов, разработке государственной программы по развитию коренных малочисленных народов до 2020 г., инициировал обсуждение вопросов регулирования торговли алко-

гольной продукции в северных районах края, реализации закона Хабаровского края о поддержке домашнего северного оленеводства.

Аналогичные институты уполномоченных представителей созданы и в других регионах Дальнего Востока. Степень эффективности их работы зависит как от объективных (численность коренных народов, степень значимости аборигенного фактора в регионе), так и субъективных (личное отношение руководителей регионов к проблеме прав народов, инициативность и деловые качества самих уполномоченных представителей) факторов. В отдаленных районах деятельность института уполномоченных осложнена отсутствием транспортного сообщения. Члены совета по этой причине месяцами не могут собраться для обсуждения злободневных вопросов местной жизни.

### **Проблемы самоуправления**

По мере того как участие коренных народов в управлении государством через систему представительства в органах законодательной и исполнительной власти становилось все более проблематичным, все большую остроту приобретали вопросы их самоуправления – возможность самостоятельно разрешать повседневные местные проблемы.

В российском законодательстве вопросы самоуправления коренных малочисленных народов по существу не отражены. Лишь в Федеральном законе «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в соответствии со ст. 11 в целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, а также для решения вопросов местного значения, коренным народам предоставлено право создавать органы территориального общественного самоуправления. В качестве одной из форм такого самоуправления ст. 1.4 упоминает общины коренных малочисленных народов. При этом их компетенция как органов этнического самоуправления не определяется. В период подготовки Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов РФ» была предпринята попытка наполнить это право конкретным содержанием – общины предлагалось рассматривать в качестве органов самоуправления, хозяйствующего субъекта и владельца земли, но в окончательном варианте закона эта идея отражения не нашла [Новикова, 2004, с. 116].

Несмотря на чрезвычайно размытую характеристику общин как органов самоуправления, в литературе они продолжают характеризоваться именно в таком качестве. Насколько это соответствует действительности?

Российское законодательство определяет общины как форму самоорганизации лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, в целях защиты исконной среды обитания, сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры. Безусловно, все это может и должно быть сферой общинного самоуправления, однако только этим оно не может ограничиваться, предметная область этнического самоуправления по определению значительно шире. К тому же от аналогичных

обязанностей не освобождены и муниципальные органы местного самоуправления, а это не может не привести к столкновению интересов.

С другой стороны, для большинства аборигенов проблемы общинного самоуправления не являются жизненно важными, их интересы могут быть реализованы и реализуются в рамках местного муниципального управления. Индифферентное отношение к проблемам территориального самоуправления обусловлено к тому же отсутствием сколь-нибудь значимого опыта в прошлом. Стремление вернуться к советским формам территориального самоуправления в лице национальных районов и сельсоветов, как уже говорилось, не увенчалось успехом. На этом собственно и закончились попытки возрождения территориального самоуправления у коренных малочисленных народов. Остается, пока тоже чисто гипотетически, возможность самоуправления в хозяйственной и социокультурной сферах через институт общин. В отдельных случаях они могут, видимо, исполнять и функции территориального самоуправления, но очень ограниченно.

Преращению общин в органы территориального самоуправления препятствует несколько факторов. Большинство существующих общин малочисленны, при этом в одном селе, как правило, создано несколько общин, многие нередко конфликтуют между собой. В своей совокупности общины объединяют очень незначительную часть коренных народов. В Магаданской области, например, в 2010 г. в общинах состояло менее 10 % коренных жителей [Акулич, 2009, с. 124]. В других регионах ситуация не лучше. О каком территориальном самоуправлении в таком случае может идти речь?

Общины не могут быть органами самоуправления без властных полномочий, которые принадлежат муниципалитетам. Попытки наделить общины такими полномочиями несут в себе много подводных камней. Большинство сельских поселений, в которых живут коренные народы, многонациональны, коренные народы составляют там незначительный процент. В таких условиях появление в селе еще одного источника властных полномочий может спровоцировать никому не нужную межэтническую напряженность.

Общины не могут быть органами общественного самоуправления без экономической независимости, не будучи хозяевами территории и ее природных ресурсов, не располагая экономическими рычагами воздействия на население. Функции самоуправления в той или иной степени могут быть свойственны лишь общинам, которые являются поселкообразующими предприятиями и в силу этого оказывают определенное воздействие на жизнедеятельность коренных народов в своих селах. Таких общин мало, но они есть. В Приамурье – это «Пандь Миф», «Калм», «Монгол-Вальдю», «Кичи», «Ходжер», «Власьево». На Чукотке подобные функции выполняют кооперативы морских зверобоев «Нувукахмит», «Унпэнэр», «Берингия» и некоторые другие. Но и в этом случае можно говорить лишь о самоуправлении в сфере трудовой деятельности и экономики.

Общины не могут быть органами общественного самоуправления, поскольку абсолютное их большинство ориентируются на традиционную хозяйственную деятельность, традиционный образ жизни, которые уже непри-



емлемы для большинства жителей аборигенных сообществ. Такие функции могут выполнять лишь общины, которые сочетают занятия традиционным хозяйством с нетрадиционной деятельностью и тем самым вовлекают в свою орбиту большую часть населения села. Именно этим объясняется авторитет общин как хозяйственных предприятий и органов самоуправления, о которых шла речь выше.

Все это не означает, что у современных общин нет перспектив для превращения в органы этнического самоуправления. Такая перспектива может появиться, если общины начнут превращаться в инструмент экономического развития национальных сел. Некоторые подвижки в этом отношении имеются и напоминают ситуацию ранней коллективизации, когда так называемые простейшие производственные объединения (ППО) начали объединяться в колхозные артели. Разница лишь в том, что тогда этому процессу способствовало государство, а сегодняшние общины приходят к таким решениям самостоятельно и вопреки государству. Примеров таких пока немного. В Поронайском районе Сахалинской области несколько общинных хозяйств в 2000 г. образовали артель, которая смогла создать необходимую базу для занятий рыболовством в современных условиях [Новикова, 2004, с. 121]. Союзы общин возникают в последнее десятилетие в различных районах Дальнего Востока. Пока они создаются главным образом для борьбы за свои права, но в них заключен потенциал будущих предприятий и будущих органов самоуправления. В Корякском округе и на Чукотке среди общинников все чаще звучит слово «совхоз» – совместное хозяйство, что отражает стремление к возвращению коллективного способа ведения хозяйства, а следовательно, и реальных отношений самоуправления. Возникнуть такое самоуправление может лишь на межобщинном уровне и на основе распоряжения природными ресурсами. О перспективности межобщинных экономических образований в качестве органов общественного самоуправления свидетельствует международный опыт.

В начале 1990-х гг. определенные шансы стать органами этнического самоуправления имели региональные ассоциации коренных малочисленных народов Севера вскоре после их создания. В первые годы своей работы они пользовались поддержкой власти, некоторые руководители местных ассоциаций даже получали зарплату в районных администрациях. Ассоциации принимали активное участие в обсуждении и подготовке местных законов, программ социально-экономического развития, решении экологических проблем. Промышленные компании согласовывали с ними свою деятельность по вовлечению в хозяйственный оборот новых территорий, искали компромиссные решения. Ассоциации даже выступали соучредителями промышленных компаний. Так, например, ассоциация коренных народов Северо-Эвенского района Магаданской области была соучредителем СП «Омолонская золоторудная компания», ассоциации ительменов («Тхсаном») и коряков («Нымылан») были в составе учредителей СП «Охот-Беринг».

Авторитету ассоциаций способствовали особенности финансирования мероприятий по развитию традиционного хозяйства и культуры коренных

народов. Госкомсевер направлял часть денежных средств на эти цели через региональные ассоциации народов Севера. Администрации Приморского края, Корякского автономного округа, других субъектов Федерации переводили на счета ассоциаций деньги на приобретение жилья. В Магаданской области районные ассоциации получили право самостоятельно распределять лимиты на вылов лососей и других водных биологических ресурсов в пределах выделяемых квот [Смирнов, 2002, с. 68]. На Амуре за местными ассоциациями коренных народов были закреплены рыболовные участки для традиционного рыболовства. Общины заключали с ними договоры на вылов рыбы. Будучи фактическими хозяевами рыболовных участков, некоторые ассоциации сдавали часть участков в аренду промышленным компаниям. Полученные за аренду деньги, зачастую очень существенные, использовались для материальной поддержки пенсионеров, оплаты стипендий и транспортных расходов студентов, развития культуры и т. п. На Камчатке, в Чукотском автономном округе по инициативе местных общественных организаций принимались решения о возрождении национальных сел, закрытых в годы советской власти. Сотрудничество региональных ассоциаций с властью закладывало хорошую основу для новых отношений государства и коренных народов – отношений подлинного партнерства, о котором так много говорится, но которого по большому счету так и не случилось.

К середине 1990-х гг. период «медовых отношений» власти и общественных организаций аборигенов закончился. В них стали усматривать оппонентов действующей власти, разновидность сепаратизма, угрозу общественному согласию. Эмоционально подпитывали такие настроения чеченские события. Активная борьба с общественными организациями велась на Чукотке. Были ликвидированы «Общество борьбы за трезвость», общественная организация по национальным видам спорта «Тэйкэв», общественно-политическое движение «Возрождение Чукотки». Предпринимались неоднократные попытки ликвидировать некоммерческую организацию «Чукотская ассоциация зверобоев традиционной охоты». Сложные взаимоотношения с местной властью сложились у Ассоциации общин коренных народов Чукотки [Етылин, 2009, с. 55]. На Камчатке к серьезным осложнениям во взаимоотношениях органов власти и общественных организаций коренных малочисленных народов привела непродуманная политическая акция Совета возрождения ительменов Камчатки «Тхсаном» бойкотировать празднование 300-летия присоединения Камчатки к России (1997 г.).

Становлению региональных ассоциаций в качестве органов самоуправления не способствовал их статус общественных организаций, проблемы внутреннего развития – сращивание с органами государственной власти, отсутствие согласия среди лидеров, низкий профессионализм руководителей, их конфликтные отношения. Руководители аборигенных общественных организаций в массе своей оказались неспособны возглавить борьбу за самоуправление, поскольку чаще всего сами в него не верили. В своих обращениях к правительству они требовали сменить политику государственного патернализма на политику всемерного развития самоуправления и в то же

время требовали от государства фонда заработной платы, налоговых льгот, других преференций [ГАРФ, ф. 10200, оп. 4, д. 8156, л. 9–11].

Определенную ответственность за несостоявшееся превращение региональных ассоциаций в органы самоуправления должны нести руководители Всероссийской ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Столкнувшись с сопротивлением развитию общественного самоуправления коренных народов, они выбрали для себя менее конфронтационный путь существования. Сделав смыслом жизни поиск грантов для всевозможных конференций и семинаров, они отказались от защиты политических и экономических прав коренных народов.

Проблемы самоуправления коренных малочисленных народов остаются нерешенными. Даже те скромные положения, что были зафиксированы в этой области в законодательстве конца 1990-х гг., к настоящему времени перестали действовать. Изменения, внесенные в законодательство Федеральным законом № 122-ФЗ, по существу упразднили само понятие «общинное самоуправление». Общины теперь не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления. Главный вопрос местного самоуправления в современных условиях – вопрос о праве собственности на землю, промысловые угодья, пастбища. Без его решения любые попытки определить контуры этнического самоуправления будут оставаться не более как красивыми декларациями, каковыми они практически и являются.

### **Заключение**

Проведенный анализ проблем самоопределения коренных малочисленных народов позволяет сделать следующие выводы:

1. Советский опыт национально-территориального самоопределения, востребованный коренными малочисленными народами в последние годы существования СССР, в новых политических условиях оказался неприемлемым как для государства, так и самих народов.

2. Недолгий опыт существования Корякского и некоторых других автономных округов в качестве самостоятельного субъекта Федерации выявил, с одной стороны, реальную возможность превращения таких образований в новую форму национально-территориального самоопределения, а с другой – настойчивое стремление государства избавиться от советского наследия в сфере национальных отношений.

3. С отказом государства от советских форм самоопределения оно стало рассматриваться в рамках международного права как возможность участия коренных народов в управлении государством через представительство в органах законодательной и исполнительной власти, создания своих органов самоуправления. К сожалению, ни тот ни другой вид развития не получил. Конституция РФ, российское законодательство не гарантируют малочисленным народам представительства в законодательных органах власти, а во многих случаях просто исключают их из политического процесса. Статья 13 ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», предусматривавшая квотное представительство малочисленных

народов в законодательных органах субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, в 2004 г. утратила силу. Нерешенными остаются вопросы самоуправления коренных малочисленных народов через их общественные объединения.

#### Источники и архивные документы

Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 10101. Оп. 1. Д. 192. Л. 63, 69.

ГАРФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 9. Л. 15.

ГАРФ. Ф. 10102. Оп. 1. Д. 22. Л. 98

ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 1. Д. 107. Л. 3, 8.

ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 269. Л. 61.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 4973. Л. 29.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8156. Л. 9–11.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 4. Д. 8160. Л. 4, 26.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 2713. Л. 2.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 4973. Л. 17–18.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 6038. Л. 94.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 8259. Л. 28.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 9276. Л. 44.

ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 9281. Л. 28.

ГАРФ. Ф. 10290. Оп. 1. Д. 659. Л. 17.

ГАРФ. Ф. 10290. Оп. 1. Д. 968. Л. 4, 32.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976, № 17. Ст. 291

#### Список литературы

Акулич О. В. Современные проблемы социокультурного развития коренных малочисленных народов Севера. Магадан : Северо-Восточный гос. ун-т, 2009. 265 с.

Васекина Т. С. Мы вправе гордиться // Породились на Амуре. Хабаровск : Кн. изд-во, 1982. С. 5–16.

Етылин В. Трудное обретение права на самоуправление. Анадырь, 2009. 76 с.

Жунусов, О. Корякский автономный округ объединяют финансовым шантажом // Известия. 6 мая 2005 г.

Зорин В. Ю. От национальной политики к этнокультурной: проблемы становления доктрины и практики (1990–2002 гг.) // Журнал социологии и антропологии. 2003. Т. 6, № 3. С. 122–154.

История и культура чукчей. Историко-этнографические очерки / ред. А. И. Крушанов. Л. : Наука, 1987. 288 с.

Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М. : Норма, 2010. 560 с.

Кынев А. В. Демократия в нищете: Корякия избрала губернатора без надежды на лучшее [Электронный ресурс]. 2004. URL: <http://www.intellectuals.ru/cgi-bin/proekt/kynev/kynev.cgi?action=articul&statua=viewstat&id=id38> (дата обращения: 12.02.2017).

Новикова Н. И. Государственно-административное устройство и самоуправление // Современное положение и перспективы развития малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока: независ. эксперт. докл. Новосибирск, 2004. С. 111–123.

Потемкин А. Меньше регионов – сильнее страна // Рос. газ. 2004. 8 дек/

Смирнов А. Г. О северных народах, традиционном природопользовании, общественном движении: проблемы, трудности, успехи // Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии. М., 2002. С. 60–84.

## Self-determination and Self-government of Indigenous of Few Peoples of the Far East: from Hope to Reality

V. A. Turaev

*Institute of History, Archeology and Ethnography of the Peoples of the Far East FEB RAS, Russian Federation*

**Abstract.** The article is devoted to the problems of self-determination and self-government of indigenous small-numbered peoples of the Far East in conditions of post-Soviet reality. The urgency of the problem is due to the social and political development of indigenous peoples, which are now largely excluded from the political process. Unable to demonstrate their own political state, they, voluntarily or unwittingly, become objects of a museum exposition. Orientation to the traditional way of life, fully supported by the state, does not leave them a place in the political life of the country. The content side of self-determination is examined in a wide range – from the Soviet forms of national and territorial self-determination to recognition for indigenous peoples in accordance with international legal acts, the right to freely establish their political status, ensure their economic, social and cultural development. The process of transforming public sentiments and a state vision towards Soviet models of such self-determination has been shown. The activity of the Koryak Autonomous District in the role of the subject of federation, the reasons for its liquidation, its perception by indigenous peoples have been analyzed. Particular attention is paid to the analysis of contemporary components of the problem of self-determination – the participation of indigenous peoples in the management of the state through a system of representation in legislative and executive bodies, authorized representation in local self-government bodies, self-organization in public organizations that take part in solving vital issues important issues, the formation of public self-government bodies capable of independently solving everyday local problems. Attempts to implement such self-government through public associations of indigenous peoples (associations, communities) are critically appraised. It is concluded that without the solution of the main issue of local self-government in modern conditions – ownership of land, fishing grounds, pastures – any attempts to define the contours of ethnic self-government will remain as beautiful declarations as they are practically. The return of indigenous peoples to the mainstream of political life is impossible without the active assistance of this process to the state, however, the forms and mechanisms that developed in the 1990s have exhausted themselves and require a serious conceptual update. There is a need to improve the bodies of political self-organization and self-government, increase the responsibility of indigenous peoples for their own development, and train appropriate specialists from among them.

**Keywords:** Far East, Indigenous peoples, self-determination, self-government.

**For citation:** Turaev V. A. Self-determination and Self-government of Indigenous of Few Peoples of the Far East: from Hope to Reality. *Bulletin of the Irkutsk State University. Geoarchaeology, Ethnology, and Anthropology Series*, 2018, Vol. 23, pp. 164–185. <https://doi.org/10.26516/2227-2380.2018.23.164> (in Russ.)

### References

Akulich O. V. *Sovremennye problemy sotsiokulturnogo razvitiya korennykh malochislennykh narodov Severa [Modern problems of socio-cultural development of indigenous small-numbered peoples of the North]*. Magadan, North-Eastern State University Publ., 2009, 265 p. (In Russ.)

Belov M. (preface). *Porodnilis na Amure [They grew up on the Amur]*. Khabarovsk, Book publishing house, 1982, 176 p. (In Russ.)

Etylin V. *Trudnoe obretenie prava na samoupravlenie [The difficult acquisition of the right to self-government]*. Anadyr, 2009, 76 p. (In Russ.)

Krushanov A. I. (ed.). *Istoriya i kultura chukchei. Istoriko-etnograficheskie ocherki [History and Culture of the Chukchi. Historical and Ethnographic Essays]*. Moscow, Nauka Publ., 1987, 288 p. (In Russ.)

Kryazhkov V. A. *Korennye malochislennye narody Severa v rossiiskom prave [Indigenous small peoples of the North in Russian law]*. Moscow, Norma Publ., 2010, 560 p. (In Russ.)

Kynev A. V. *Demokratiya v nishchete: Koryakiya izbrala gubernatora bez nadezhdy na luchshee [Democracy in poverty: Koryakia elected the governor without hope for the best]*. 2004, available at: <http://www.intellectuals.ru/cgi-bin/proekt/kynev/kynev.cgi?action=articul&stata=viewstat&id=id38> (date of access: 12.02.2017).

Novikova N. I. Gosudarstvenno-administrativnoe ustroistvo i samoupravlenie [State-administrative structure and self-government]. *Sovremennoe polozhenie i perspektivy razvitiya malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dalnego Vostoka: Nezavisimyi ekspertnyi doklad [Cotemporary position and prospects of development of small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East: Independent expert report]*. Novosibirsk, IAET SB RAS Publ., 2004, pp. 111–123. (In Russ.)

Potemkin A. Menshe regionov – silnee strana [Less regions – the country is stronger]. *Rossiyskaya gazeta [Rossiyskaya gazeta]*. December 8, 2004. (In Russ.)

Smirnov A. G. O severnykh narodakh, traditsionnom prirodopolzovanii, obshchestvennom dvizhenii: problemy, trudnosti, uspekhi [About northern peoples, traditional nature use, social movement: problems, difficulties, successes]. *Obychai i zakon. Issledovaniya po yuridicheskoi antropologii [Custom and law. Studies in legal Anthropology]*. Moscow, 2002, pp. 60–84. (In Russ.)

Vasekina T. S. My vprave gorditsya [We have the right to be proud]. *Porodnilis na Amure [Became related on the Amur]*. Khabarovsk, 1982, pp. 5–16. (In Russ.)

Zhunosov O. Koryakskii avtonomnyi okrug obiedinyayut finansovym shantazhom [Koryak Autonomous Okrug is united by financial blackmail]. *Izvestiya [Izvestiya]*. May 6, 2005. (In Russ.)

Zorin V. Yu. Ot natsionalnoi politiki k etnokulturnoi: problemy stanovleniya doktriny i praktiki (1990–2002) [From national policy to ethnocultural: the problems of the formation of doctrine and practice (1990–2002)]. *Zhurnal sotsiologii i antropologii [Journal of Sociology and Anthropology]*. 2003, Vol. 6, Is. 3, pp. 122–154. (In Russ.)

***Turaev Vadim Anatolievich***

кандидат исторических наук, старший научный сотрудник, ведущий научный сотрудник, Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН; Россия, 690001, г. Владивосток, ул. Пушкинская, 89  
e-mail: v\_turaev@mail.ru

***Turaev Vadim Anatolievich***

Candidate of Sciences (History), Leading Researcher, Institute of History, Archaeology and Ethnography of the Peoples of the Far East FEB RAS; 89, Pushkinskaya st., Vladivostok, 690001, Russian Federation  
e-mail: v\_turaev@mail.ru