

Законодательное Собрание  
Ямало-Ненецкого автономного округа

# Арктические регионы России:

ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА,  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА  
И РЕГИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

От родовых общин – к парламенту Ямала





Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа  
Институт философии и права УрО РАН

# Арктические регионы России:

ПРОБЛЕМЫ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА,  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА  
И РЕГИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

От родовых общин – к парламенту Ямала

Сборник научных трудов  
по итогам научно-практической конференции

Под общей редакцией  
чл.-корр. РАН В.Н. Руденко

Екатеринбург – Салехард  
2013

*Издание профинансировано  
Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа*

*Рекомендовано к изданию  
Ученым советом Института философии и права УрО РАН*

- Арктические регионы России:** Проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности (от родовых общин – к парламенту Ямала) : сб. науч. тр. по итогам науч.-практ. конф. / под общ. ред. В.Н. Руденко ; ред. В.Н. Руденко, К.В. Киселев ; Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого авт. окр., Ин-т философии и права Урал. отделения Рос. акад. наук. – Екатеринбург ; Салехард : Баско, 2013. – 232 с. : ил. – ISBN 978-5-91356-219-7.

Сборник научных трудов подготовлен по итогам научно-практической конференции «От родовых общин – к парламенту Ямала» (г. Салехард, 5–6 октября 2012 г.). В представленных работах исследуются проблемы представительства интересов, открытости в парламентской деятельности, символической политики арктических регионов, арктической идентичности и другие. Особое внимание уделено вопросам, связанным со становлением парламентаризма на Ямале и представительства интересов коренных малочисленных народов Севера.

Книга адресована специалистам в сфере истории, политических наук и конституционного права, а также всем, кто интересуется проблемами арктической политики.

#### **Редакционный совет**

*С. Н. Харючи* – Председатель Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, доктор юридических наук, член-корреспондент РАЕН  
*А. М. Резчикова* (ответственный за выпуск) – руководитель аппарата Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа  
*А. В. Винокур* – заместитель руководителя аппарата Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, начальник экспертно-правового управления

#### **Редакторы**

*В.Н. Руденко* – директор Института философии и права УрО РАН, доктор юридических наук, член-корреспондент РАН  
*К.В. Киселев* – заместитель директора по научным вопросам Института философии и права УрО РАН, кандидат философских наук, доцент

#### **Рецензенты**

*В.П. Тимошенко*, доктор исторических наук  
*Л.Г. Фишман*, доктор политических наук

ISBN 978-5-91356-219-7

© Институт философии и права УрО РАН, 2013  
© Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа, 2013  
© Авторы статей, текст, 2013  
© ООО «Издательство Баско», оформление, 2013

---

## ПРЕДИСЛОВИЕ

2012 год в России объявлен Годом российской истории. Для Ямала этот год действительно имеет историческое значение: 80 лет тому назад 27 февраля 1932 года в Доме туземца в Обдорске начал работу Первый окружной съезд Советов Ямальского (Ненецкого) национального округа. Именно тогда начала складываться новая система управления территорией, начали формулироваться основные принципы организации системы представительной власти. Это было время первых дискуссий и первых компромиссов. Время поиска основ и принятия самых первых, а потому самых важных решений.

Со времени первого судьбоносного съезда прошло время. Кажется, что прошли века, так изменился Ямал и его представительная власть. На первый съезд делегаты ехали иногда по две недели. Сегодня на порядки сократились и время, и расстояния. Но и есть ощущение, что все было только вчера. История Ямала уникальна как раз тем, что здесь встречаются вчера и завтра, прошлое и будущее, а время течет и быстрее, и медленнее, чем в любом другом месте мира. Это касается и организации, и работы представительной власти на Ямале. С одной стороны, в деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа сохранены лучшие черты, самый позитивный опыт работы Первого окружного съезда, с другой, окружной парламент продуцирует самый современный опыт представительства и законодательной деятельности в стране и мире. Не случайно законодательная система Ямало-Ненецкого автономного округа признается одной из самых сбалансированных и эффективных в России.

В честь 80-летия Первого окружного съезда Советов Ямальского (Ненецкого) национального округа и в целях выработки основных направлений совершенствования организации и деятельности представительной (законодательной) власти ЯНАО по инициативе Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа была проведена научно-практическая конференция «От родовых общин – к парламенту Ямала», участниками которой, помимо представителей органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и органов местного самоуправления, стали юристы, экономисты, философы, политологи со всей России: Екатеринбург, Казань, Москва, Омск, Салехард, Сургут, Тюмень, а также представители научного сообщества из других субъектов Российской Федерации.

Основными направлениями совместной работы представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, а также научного сообщества стали вопросы:

- 
- обеспечение представительства интересов коренных малочисленных народов Севера;
  - совершенствование механизмов открытости в деятельности представительной власти региона, выработка стандартов открытости органов власти;
  - концептуальный поиск оснований региональной идентичности в контексте понимания идентичности как ресурса для регионального развития;
  - развитие системы управления территорией и местного самоуправления, а также распределение полномочий между федеральным центром, субъектами РФ и местным самоуправлением и другие.

Одним из принципиальных итогов конференции стало упрочение институциональных связей между органами государственной власти и местного самоуправления, с одной стороны, и научным сообществом региона и Российской Федерации – с другой. Рекомендации конференции были сформулированы на основе коллективной работы всех участников конференции, в том числе депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. Это способствовало созданию уникального творческого коллектива, объединившего интересы представителей многих регионов Российской Федерации, включая ученых различных институтов РАН.

Рекомендации конференции есть итог скрупулезного учета региональных, российских и мировых закономерностей, в том числе очевидно проявленной тенденции к формированию циркумполярной цивилизации.

При этом особое, самое пристальное внимание было уделено проблемам сохранения уникальности Ямала, памятников культуры мирового значения, находящихся на Ямале, традиций коренных народов Ямала.

Настоящий сборник составлен по итогам прошедшей конференции «От родовых общин – к парламенту Ямала» и предназначен для всех, для кого важны судьба Ямала, судьба российской Арктики.

Сегодня арктический вектор развития является приоритетным. Уверены, что устойчивые традиции научного отношения к решению самых сложных проблем Ямала, в том числе к сохранению ценностей народной культуры, обеспечению представительства интересов всех жителей региона, развитию открытости государственной власти, развитию региональной идентичности станут залогом прорывного развития региона и всей Арктики, с которой сегодня связано развитие всей России.

С уважением ко всем авторам и читателям,

чл.-корр. РАЕН, д.ю.н.,

Председатель Законодательного Собрания ЯНАО

С.Н. Харючи,

чл.-корр. РАН, д.ю.н.,

директор Института философии и права УрО РАН

В.Н. Руденко

**ЧАСТЬ 1.  
СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА ЯМАЛЕ**

**Сергей Николаевич Харючи,**  
член-корреспондент РАЕН,  
доктор юридических наук,  
Председатель Законодательного Собрания  
Ямало-Ненецкого автономного округа  
г. Салехард, [sobranie@zs-yamal.ru](mailto:sobranie@zs-yamal.ru)

## **СТАНОВЛЕНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НА ОБСКОМ СЕВЕРЕ**

В статье содержится исторический обзор развития государственного управления в северных регионах России. В работе прослеживается эволюция системы национально-государственного управления в местах проживания коренных малочисленных народов Севера на протяжении почти 500 лет на примере Ямала. Ямал постепенно трансформировался из отдаленной, холодной провинции в промышленно развитый регион, недра которого пополняют бюджет страны на протяжении уже многих лет.

Ямал сегодня – это регион, динамично развивающийся, с достойным уровнем жизни и доходов. Не будет преувеличением сказать, что нынешняя ситуация является результатом эпохальных событий 90-х годов прошлого века. Прежде всего, подписания Федеративного договора и создания органов государственной власти ЯНАО как равноправного субъекта Российской Федерации. В статье обосновывается, что правовая система ЯНАО является надежной гарантией прав и свобод граждан, языков и культур народов, населяющих Обский Север, социально-политической стабильности, а также последовательной, конструктивной и продуктивной работы всех ветвей власти ЯНАО.

ЯНАО, система управления, федерализм, правовая система ЯНАО, Обский Север.

Административно-территориальное устройство, равно как и система управления территорией Ямало-Ненецкого автономного округа, прошли сложный путь преобразований. Прежде всего, это связано с историей освоения Западной Сибири и ее севера, с историей национально-государственного устройства его аборигенных малочисленных народов: ненцев, ханты, селькупов. Они издревле обитали здесь, осваивая земли современного автономного округа.

Территория округа вошла в состав Российского государства после присоединения к нему Сибири. Так, мы знаем, что Обдорский острог (ныне Салехард) был образован в 1595 году (далее Обдорская волость, состоящая из двух управ). Первоначально Обдорской

---

волостью управляли князья, наиболее известные из них князья Тайшины. Затем управы возглавляли старшины, значительная часть старшин была выборной.

Огромную роль в становлении системы управления в округе сыграли реформы Михаила Михайловича Сперанского. Особое значение среди них имел утвержденный императором «Устав об управлении инородцев». Особенностью явилось предложенное Сперанским новое деление коренного населения Сибири по образу жизни на оседлое, кочевое и бродячее.

Основная управленческая функция состояла, прежде всего, в учете населения северных окраин и сборе податей. Управление у аборигенных народов Ямала было достаточно простым. Родовое управление состояло из старосты и помощников и объединяло стойбища, в которых находилось не менее 15 семей. Несколько родов подчинялись инородческой управе, которая состояла из головы, двух выборных от населения, избираемых на три года, и письмоводителя. Инородная управа подчинялась земскому суду и выполняла распоряжения окружного начальника. Она (управа) имела право словесного суда, проводила раскладку ясака и других налогов, вела учет населения и собираемых податей. Старшинами и старостами избирались зажиточные оленеводы, которые наделялись широкими правами в отношении своих сородичей.

Практически эта система управления сохранялась до Октябрьской революции. За столетия после присоединения к России Обского Севера так и не было создано государственной системы здравоохранения, образования, иных социальных институтов. В основном охрана здоровья и просвещение коренного населения Севера было уделом одиночек и частично церкви.

Хочется отметить особую роль политических противников царской власти, для которых Обдорский край стал местом политической ссылки. Политические ссыльные конца XIX – начала XX века внесли немалый духовный и материальный вклад в развитие региона, в просвещение коренного населения. Именно ими доносились до коренного населения революционные идеи свободы и равноправия.

На Обском Севере Советская власть была провозглашена в январе 1918 года, и уже к весне 1918 года на смену земских, «волостных», «инородных» и родовых управ пришли местные Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Если говорить об Обдорске, то во второй половине апреля 1918 года граждане Обдорска на общем собрании передали всю власть Советам. Они избрали волостной Совет. Установление Советской власти в Обдорске связано с именами братьев Ивана и Михаила Ламбиных, Ивана и Константина Езынги, Ивана Королева и многих других, именами которых названы многие улицы современного Салехарда.

Новая власть в Сибири и на Севере продержалась недолго. Началась Гражданская война. В годы Гражданской войны экономический и политический кризис в России тяжело отразился

---

на хозяйстве и быте народов Севера. Не только сократилась добыча пушнины и рыбы, но также было подорвано и оленеводство. Население испытывало нужду в продовольствии, в товарах первой необходимости, в охотничьих припасах. И только в начале 1920 года, после разгрома интервентов и белой армии, в Обдорске была восстановлена советская власть. После восстановления Советская власть начала планировать переустройство региона, для чего государство стремилось определить, где и чем оно владеет, что требуется для административного устройства региона и создания в нем системы власти. Однако не все гладко было в Обдорском крае. Власть была предоставлена самой себе, циркуляры из различных руководящих организаций приходили с большими опозданиями, часто требования были взаимоисключающими. Не было пропагандистской и разъяснительной работы с населением, у которого часто требовали либо продукцию северных отраслей хозяйства, либо деньги для республики, что не вызывало радости среди населения Обского Севера.

И только разработанное и утвержденное постановлением Всероссийского центрального исполнительного комитета 25 октября 1926 года «Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР» можно считать официальным, юридически закрепленным в СССР и России государственным актом, выделившим категорию аборигенных народов отечественного Севера и Арктики. Собственно, это Положение можно считать началом или прологом работы по созданию системы законодательной (представительной) власти в регионе. Органами управления народов Севера являлись родовые собрания, родовые советы, районные туземные съезды, районные туземные исполкомы. Они учреждались вместо прежних родовых управлений и инородческих управ.

Так, к концу 1920-х годов становление деятельности органов управления у коренных малочисленных народов Севера закончилось. Государство через создание национальных или туземных Советов в районах проживания малочисленных народов Севера добилось успехов на первом этапе создания системы народного образования, здравоохранения, политического просвещения у народов, не имевших этого в прошлом. Образованность и растущие запросы коренного населения вызывали усиление роли и Советов, и исполнительных комитетов. Но родовой характер Советов стал приходить в противоречие с дальнейшими планами политического и хозяйственного развития малочисленных народов Севера. Род, как основа построения власти, обеспечивал устойчивость патриархальных отношений в замкнутых этнических группах. Но он не был ориентирован на структурную перестройку принципов хозяйствования, которая начиналась в Советском Союзе и требовала, помимо политической перестройки, изменения уровня образования населения всей страны. Еще одна проблема – народы Севера были разобщены административно на отдельные группы, которые входили в различные округа, области, края. Так, ненцы обитали

---

в восьми районах и пяти областях, ханты и манси – в шести районах и трех областях. Помимо этого, оставались неупорядоченными и правовые взаимоотношения в районах со смешанным населением. Русские, коми, буряты не подчинялись туземным Советам, что ущемляло права и интересы коренных народов, подрывало авторитет Советов. Поэтому назрела необходимость разработки нового национально-административного устройства для народов Севера.

10 декабря 1930 года Президиум Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета принял постановление «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера». И именно тогда в составе Уральской области в числе новых восьми национальных округов РСФСР был образован Ямальский (Ненецкий) округ.

Особо значимым и судьбоносным событием в истории ямальской земли по праву можно считать первый Ямальский (Ненецкий) национальный окружной съезд Советов, который открыл свою работу 27 февраля 1932 года в городе Салехарде (Обдорске). Именно он положил начало представительной власти на Ямале. В течение шести дней северные депутаты обсуждали положение дел и насущные проблемы жителей края, ставили стратегические задачи по вопросам подготовки кадров, организации оленеводческих колхозов и рыболовецких бригад, организации культурно-социального развития, развития связи.

И тогда же жители Ямальского севера из уст Анатолия Ивановича Парамонова – председателя Уральского Комитета Севера, впервые услышали о тех богатствах, которые таят в себе недра нашего округа.

Съезд стал высшим органом власти на территории округа, а в перерывах его работы основные функции управления возлагались на окружной исполнительный комитет. Тогда окружные органы управления впервые стали частью государственной системы власти. Завершился процесс административно-управленческой интеграции региона в систему советского государства и приобщения северных народов к новой системе управления. Вопрос включения в административный аппарат преимущественно коренного населения был поставлен съездом как один из важнейших вопросов национальной политики.

Несмотря на то, что молодая окружная власть делала только первые свои шаги, масштаб поставленных в те годы задач действительно поражал воображение. Уже тогда были обозначены практические мероприятия по дальнейшему строительству, выполнению хозяйственных задач рыбного промысла, производственных планов по оленеводству и пушно-меховым заготовкам, интегральной кооперации. При этом особое внимание было уделено социально-культурному обеспечению населения, созданию национальной письменности, самобытной культуре местного населения, просветительским, образовательным проблемам в округе.

---

Первый съезд Советов Ямальского (Ненецкого) национального округа не только поднял и вскрыл проблемы, связанные с кадровыми вопросами, политической и экономической ситуацией в округе, но и, что самое главное, наметил пути их решения.

В своём вступительном слове председатель Ямальского (Ненецкого) организационного бюро Сергей Федорович Скороспехов сказал: «Первый съезд Советов Ямальского округа собирается на рубеже исторических событий. Съезд должен решить ряд насущных проблем, животрепещущих вопросов экономики, культуры и быта трудящихся тундры. Оргбюро по организации Ямальского округа надеется, что все эти задачи будут успешно выполнены. Тундра – отставшая, некультурная, станет тундрой социалистической».

С тех пор наш край преобразился до неузнаваемости. Из глухой, холодной и отсталой провинции он превратился в индустриально развитый регион, недра которого уже много лет пополняют бюджет нашей страны.

Сегодня наш округ – это регион с динамично развивающейся промышленностью, с достойным уровнем жизни и доходов населения. В этом есть и немалая заслуга народных избранников – депутатов разных созывов и уровней представительной власти Ямала.

Еще на двух важных моментах я бы хотел остановиться. Первый момент: весной 1992 года руководители автономного округа с участием президента Ассоциации коренных малочисленных народов Севера «Ямал – потомкам!» подписали в городе Москве федеративный договор. Ямало-Ненецкий автономный округ был признан в качестве равноправного субъекта Российской Федерации. Впервые в отечественной истории автономный округ как самостоятельный субъект федеративных отношений получил нормативную базу для организации взаимодействия с центром на основе разграничения предметов ведения и полномочий.

И второй: шестого марта 1994 года на территории Ямало-Ненецкого автономного округа состоялись первые выборы в новый законодательный (представительный) орган государственной власти автономного округа – это значимая веха в истории Ямала. В округе начал реализовываться принцип разделения властей, заложенный в Конституции Российской Федерации 1993 года. Благодаря реализации этого принципа в Ямало-Ненецком автономном округе была создана стройная структура власти, обеспечившая стабильное поступательное развитие региона – газового форпоста Российской Федерации. Все минувшие годы окружная система законодательства являлась надежным гарантом прав и свобод граждан, развития языков и культур народов, населяющих автономный округ, социально-политической стабильности в обществе, слаженной, конструктивной и продуктивной работы всех ветвей государственной власти.

---

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Харючи С.Н., Морозов Ю.А.* Представительная власть в судьбе Ямала. СПб: Русская коллекция СПб, 2004. 220 с.
2. Первый Ямальский (Ненецкий) национальный окружной съезд Советов. Екатеринбург: Издательство Баско, 2011. 119 с.
3. *Харючи С.Н., Филант К.Г., Антонов И.Ю.* Социальные нормы коренных малочисленных народов Севера России. М.: Изд. Юнити-Дана, 2009. 280 с.
4. *Харючи С.Н.* Правовые проблемы коренных малочисленных народов Севера России. М.: Изд. Юнити-Дана, 2008. 272 с.

## RESUME

**Kharyuchi Sergei Nicolayevich**, Doctor of Law, Corresponding Member of the Russian Academy of Natural Sciences, Chairman of the Legislative Assembly of Yamal-Nenets Autonomous Area, Salekhard, [sobranie@zs-yamal.ru](mailto:sobranie@zs-yamal.ru).

### FORMATION OF ADMINISTRATIVE SYSTEM IN THE NORTH OB REGION

This article presents a historical review of the public administration development among indigenous peoples of the Russian Federation. This work traces the evolution of the state-national system in the places of living of the North indigenous peoples for nearly 500 years.

With time the Yamal Region has transformed from the remote, cold and backward province into industrialized region, the subsoil of which has been filling up the budget of our country for many years.

Today Yamal is a region with a dynamic industry and decent standard of living and income.

It would be no exaggeration to say that the present situation is the result of the epochal events of 1990s. Those events are related to the signing of the Federal Treaty and the creation of public authorities in the region as an equal and independent subject of the Russian Federation.

It is proved that the district's legal system is a reliable guarantee of the rights and freedoms of citizens, the languages and cultures of the peoples inhabiting the autonomous region as well as the socio-political stability, coherent, constructive and productive work of all branches of government.

Yamal-Nenets Autonomous Area, administrative system, federalism, legal system of the Yamal-Nenets Autonomous Area, the North Ob Region.

**Андрей Николаевич Гиберт,**  
председатель Избирательной комиссии  
Ямало-Ненецкого автономного округа  
г. Салехард, iksrf89@mail.ru

## УЧАСТИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ В СТАНОВЛЕНИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА НА ЯМАЛЕ

В статье показана история становления парламента Ямало-Ненецкого автономного округа с начала XX века и по настоящее время. Указаны направления формирования органа представительной власти Ямала и отображена роль Избирательной комиссии автономного округа в этом процессе. Сделан перспективный анализ деятельности организаторов выборов.

История Ямала, парламентаризм, Избирательная комиссия Ямало-Ненецкого автономного округа, выборы.

История формирования представительной власти в определенной степени сопоставима с историей общества. На Ямале она берет начало из практики родовых и туземных советов.

По свидетельствам архивных источников, кочевое население начала 20 века находилось под управлением Уральского и Ямальского кочевых Советов. Эти органы власти на местах были близки традиционным формам самоуправления северных народов и положительно воспринимались северянами [1].

Подготовка к выборам в *первый на Ямале кочевой туземный Совет в 1926 году* велась очень тщательно. Особенностью этих выборов было то, что помимо депутатов кочевого Совета, избирали и кандидатов в его члены в количестве одной трети от общего числа членов.

Депутаты кочевого Совета были подконтрольны своим избирателям, которые в любое время имели право отозвать их как не оправдавших доверия [2, с. 31]. Отзыв мог быть рассмотрен как на общем собрании избирателей, так и кочевым Советом. Решение могло быть принято при наличии не менее 40 процентов избирателей, при этом решение собрания считалось окончательным и обжалованию не подлежало.

Следует отметить, что императивный мандат того времени позволял не только обеспечивать поддержание деловых качеств депутатов, но и идти в ногу с политической системой страны.

*Четыре года спустя* туземные Советы были заменены районными, родовые и кочевые – преобразованы в территориальные [3].

---

Именно поэтому были организованы выборы в Советы всех уровней. Учитывая географические особенности Ямала, на проведение выборов отводилось время с сентября 1931 по январь 1932 года [4, с. 112].

В состав Советов, по свидетельству очевидцев, вошли «беднейшие слои населения». Особое внимание при этом было уделено представительству в них ненцев, как титульного народа. Было избрано 29 депутатов.

Выборы показали достаточно высокую активность избирателей и отличались многообразием применяемых форм и методов прямой и представительной демократии.

*Первый съезд Советов Ямальского (Ненецкого) округа* проходил в Обдорске в период с 27 февраля по 4 марта 1932 года [5, с. 9].

С момента проведения первого Ямальского съезда Советов прошло 80 лет. С высоты прошедших и прожитых лет мы видим, что принцип народного избрания органов представительной власти остается самым важным.

Ведь парламент – это «место, где именно избранные народом представители обсуждают насущные проблемы общества и государства» [6, с. 10].

В связи с этим нельзя не указать на роль избирательных комиссий в становлении парламентаризма на Ямале.

Избирательная система Ямало-Ненецкого автономного округа ведет отсчет своей истории с октября 1993 года.

В это время ЦИК России сформировала окружную избирательную комиссию по выборам депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Самый главный результат той избирательной кампании в том, что Россия вышла из политического кризиса. Были заложены основы гражданского согласия и партнерства, многопартийной системы.

Новая российская Конституция определила правовой фундамент для формирования органов государственной власти, для выстраивания избирательной системы.

К концу 1993 года на территории России назрела необходимость создания надежной системы регистрации и государственного учета избирателей, обеспечения учебы членов избирательных комиссий.

И тогда в декабре 1993 года постановлением Центральной избирательной комиссии России был утвержден персональный состав избирательных комиссий по выборам в представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>, который обеспечивал проведение на территории Ямало-Ненецкого

---

<sup>1</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25 декабря 1993 года № 160 «Об утверждении персональных составов избирательных комиссий по выборам в представительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации» [Архивный ресурс Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа].

---

автономного округа 6 марта 1994 года первых выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти автономного округа (впоследствии – Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа).

Уникальность ситуации заключалась в том, что система избирательных комиссий и их полномочия, правовая база первых многопартийных выборов формировались фактически с чистого листа. Тем не менее был сделан первый, но исключительно важный шаг на пути накопления практического опыта проведения демократических выборов в России, и в конце апреля 1994 года постановлением Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа была определена региональная (головная) избирательная комиссия Ямало-Ненецкого автономного округа, на которую были возложены обязанности по проведению выборов депутатов в федеральные органы государственной власти и в представительный орган государственной власти автономного округа<sup>2</sup>. Состав данной избирательной комиссии был утвержден ЦИК России в мае 1994 года<sup>3</sup>.

В 1995 году была сформирована Избирательная комиссия Ямало-Ненецкого автономного округа, действующая на основании Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «Об Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа» [7, с. 7].

Половина членов Комиссии была назначена Главой администрации автономного округа, вторая половина – Государственной Думой автономного округа [7, с. 7].

На сегодняшний день Избирательная комиссия автономного округа – это государственный орган, призванный в пределах своих полномочий обеспечить на территории автономного округа реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Возвращаясь к истории формирования Ямальского парламента, необходимо заметить, что депутатам первого созыва удалось поработать лишь два года. Несмотря на это, принятые устав округа, жизненно необходимые законы ЯНАО и многочисленные постановления позволили на высоком демократическом уровне провести в 1996 году выборы депутатов Государственной Думы ЯНАО второго созыва и Губернатора Ямало-Ненецкого автономного округа.

---

2 Постановление Администрации Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 апреля 1994 года № 142 «Об определении региональной (головной) избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа» [Архивный ресурс Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа].

3 Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 мая 1994 года № 212 «Об утверждении региональных (головных) избирательных комиссий в Алтайском, Приморском краях, Астраханской, Волгоградской, Ивановской, Камчатской, Кировской, Липецкой, Орловской, Пензенской, Самарской, Саратовской, Свердловской, Томской, Тюменской, Ульяновской, Читинской, Ярославской областях, городе Москве, Ненецком, Таймырском, Ханты-Мансийском, Чукотском, Ямало-Ненецком автономных округах» [Архивный ресурс Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа].

---

21 апреля 1996 года в соответствии с действующим законодательством и Уставом (Основным законом) ЯНАО была избрана Государственная Дума автономного округа второго созыва, в состав которой вошел 21 депутат [8, с. 578–584].

Для подготовки и проведения выборов формировались территориальные избирательные комиссии (в муниципальных образованиях) и участковые избирательные комиссии.

В избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы автономного округа второго созыва принимали участие 2 избирательных объединения – «Региональная организация ЛДПР» и «Ямал – потомкам!». Ими в общей сложности было выдвинуто 5 кандидатов в депутаты [8, с. 578]. Всего кандидатами в депутаты было выдвинуто 129 человек, зарегистрировано – 86, в выборах приняли участие 77 кандидатов [8, с. 578]. Выборы проводились по 18 одномандатным округам и по единому многомандатному избирательному округу, обеспечивающему *квоту представительства коренных малочисленных народов Севера* в законодательном органе государственной власти автономного округа в количестве 3 человек [9, ст. 12].

Представительство коренных малочисленных народов Севера в тот период выполняло функцию соединения их суверенитета с государственной властью. В выборах тогда приняло участие от 30 до 67 процентов избирателей.

26 марта 2000 года были проведены досрочные выборы депутатов Государственной Думы автономного округа со сроком полномочий на 5 лет.

На досрочных выборах депутатов Государственной Думы автономного округа было избрано 18 депутатов по одномандатным избирательным округам и 3 депутата по многомандатному избирательному округу [7, с. 11].

В это время в стране проходили активные реформы государственного и административного управления. Депутатам третьего созыва пришлось приводить в полное соответствие законы автономного округа федеральному законодательству.

Выборы депутатов Государственной Думы автономного округа четвертого созыва были назначены на 27 марта 2005 года<sup>4</sup>. Законодательный орган государственной власти автономного округа впервые был сформирован с применением обновленной избирательной системы.

Знаковым событием в развитии избирательного права явилось закрепление в законодательстве Ямала применения пропорциональной системы выборов при формировании законодательного органа государственной власти [7, с. 13].

---

4 Постановление Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 декабря 2004 года № 1576 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа» [Архивный ресурс Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа].

---

Был увеличен численный состав депутатского корпуса, а также установлено, что формирование законодательного органа государственной власти Ямала проводится по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе: 11 депутатов избираются на основе системы открытых списков, выдвигаемых избирательными объединениями, 8 – по одномандатным избирательным округам, 3 из числа коренных малочисленных народов Севера – по единому многомандатному избирательному округу, который составляет всю территорию автономного округа [15, ст. 4].

В избирательной кампании принимали участие уже 4 политических партии – «Единая Россия», «Союз правых сил», КПРФ и «Родина» [12]. Прошедшие выборы показали, что политические партии стали активнее участвовать в избирательных кампаниях. Участие в выборах приняли 33 % избирателей от числа включенных в списки.

В 2009 году в связи с изменениями в федеральном законодательстве значительные поправки были внесены в Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа и избирательное законодательство региона [10, ст. 22].

В соответствии с требованиями федерального законодательства была упразднена норма о выборах трёх депутатов по многомандатному избирательному округу.

Теперь в окружной парламент депутаты стали избираться по партийным спискам (11 депутатов) и по одномандатным избирательным округам (тоже 11 депутатов) [11].

Ликвидация квоты для коренных малочисленных народов Севера не явилась ущемлением прав данной категории населения. Сегодня представительство коренного населения автономного округа в Законодательном Собрании Ямала обеспечивается за счет партий, которые привлекают их к участию в политической жизни региона.

На выборах в Законодательное Собрание автономного округа в марте 2010 года<sup>5</sup> участвовало семь политических партий: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Патриоты России», «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко», Справедливая Россия, «Правое дело» [12]. Избирательная кампания прошла в условиях повышенной политической активности жителей автономного округа.

На выборах депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа в голосовании приняли участие 51 % от числа избирателей, включенных в списки. Наиболее заинтересованными оказались жители сельских территорий, процент их участия в выборах составляет от 57 до 82 [13, с. 10].

Становится очевидным, что ямальцам безразлично, кто будет представлять их интересы в законодательном органе власти.

---

5 Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 9 декабря 2009 года № 1976 «О назначении выборов депутатов Законодательного Собрания пятого созыва» [Архивный ресурс Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа].

---

Сегодня избирательные кампании проводятся в условиях изменившегося законодательства и внедрения значительного количества технических новинок. В частности, применения вэб-камер, комплексов электронного голосования и комплексов обработки избирательных бюллетеней на избирательных участках.

Федеральным законодательством закреплено возвращение к прямым выборам высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, упрощение порядка создания политических партий, а также проведение одного – единого дня голосования в году (второе воскресенье сентября).

Для проведения голосования будут создаваться постоянно действующие участковые избирательные комиссии сроком на 5 лет, на тот же срок будут утверждаться избирательные участки, на 10 лет – избирательные округа [14].

Все эти радикальные изменения, внесенные в законодательство, организаторы выборов обязаны реализовать в полной мере.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Зайцев Г.С.* История образования Тамбейского района ЯНАО Тюменской области [Электронный ресурс] // WESTZAP: социальная новостная сеть ЯНАО. Салехард, 2012. URL: <http://www.westzap.ru/culture/11250-v-dekambre-2010-goda-ispolnitsya-80-let-so-dnya.html>.
2. *Морозов Ю.А., Харючи С.Н.* Представительная власть в судьбе Ямала. Салехард – СПб.: Художественная коллекция СПб., 2004. 220 с.: ил.
3. Ямал между прошлым и будущим: приоритеты развития // Материалы Всероссийской научной конференции «Ямал: история, историография, краеведение». Салехард, апрель 2005 г. Екатеринбург – Салехард: РА АРТмедиа, 2005. С. 175.
4. *Морозов Ю.А., Пермяков В.А.* Ямал : Власть и Север. Салехард – СПб.: Русская коллекция СПб., 2008. 256 с.
5. Первый Ямальский (Ненецкий) национальный окружной съезд Советов. 27 февраля – 4 марта 1932 года: Сборник материалов. Екатеринбург: Издательство Баско, 2011. 120 с.: ил.
6. *Лукоянов И.В.* Истоки российского парламентаризма. СПб.: Лики России, 2003. 416 с.: ил.
7. История становления и развития избирательной системы на Ямале // Вестник Избирательной комиссии Ямало-Ненецкого автономного округа № 3(55). Салехард, 2008. 60 с.
8. Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М.: Весь Мир, 1998. 640 с.
9. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО / Принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27 декабря 1998 года //

- 
- Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа № 10/1. Салехард, 1998.
10. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО [Электронный ресурс] // Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа. URL: <http://old.zsyaano.ru/index.php?do=cat&category=ustavyanao> (дата обращения: 01.11.2012).
  11. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 19 июня 2009 года № 51-ЗАО «О выборах депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа» [Электронный ресурс] // Избирательная комиссия Ямало-Ненецкого автономного округа. Архив выборов. URL: <http://yamal-nenetsk.izbirkom.ru/way/944924.html> (дата обращения: 01.11.2012).
  12. Электоральная статистика по выборам депутатов Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа пятого созыва и в органы местного самоуправления 14 марта 2010 года. Салехард: СПЭИБ, 2010. 164 с.
  13. Федеральный закон от 02 октября 2012 года № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru> (дата обновления: 01.11.2012).
  14. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 июня 2003 года № 40-ЗАО «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа» [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс». URL: <http://base.consultant.ru> (дата обновления: 01.11.2012).

## RESUME

**Andrey N. Gibert**, Chairman of the Election Commission of the Yamal-Nenets Autonomous Area, Salekhard, [iksrf89@mail.ru](mailto:iksrf89@mail.ru).

### PARTICIPATION OF ELECTION COMMISSIONS IN THE DEVELOPMENT OF PARLIAMENTARISM IN YAMAL REGION

The article describes the historical development of the parliament of the Yamal-Nenets Autonomous Area from the beginning of the 20th century up to the present day. The author defines the directions of the formation of the Yamal representative government body and demonstrates the role which Autonomous Area's Election Commission played in this process. The prospective analysis of the election officials' activity is made.

History of Yamal, parliamentarism, Election Commission of the Yamal-Nenets Autonomous Area, elections.

**Валерий Иванович Степанченко,**  
кандидат юридических наук,  
депутат, руководитель фракции партии  
СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ  
в Законодательном Собрании ЯНАО  
г. Салехард, [sobranie@zs-yamal.ru](mailto:sobranie@zs-yamal.ru)

## **КРАТКИЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И НЕКОТОРЫЕ СУЖДЕНИЯ О ПЕРСПЕКТИВАХ ЕГО РАЗВИТИЯ**

В статье рассматриваются вопросы, связанные со становлением Ямало-Ненецкого автономного округа как самостоятельного субъекта Российской Федерации в общем контексте развития и совершенствования российского федерализма. Предпринимается попытка вычлнить критерии развитости федеративных отношений, определить место и перспективы ЯНАО в федеративной системе.

Ямало-Ненецкий автономный округ, федерализм, федеративные отношения в Российской Федерации, субъект Российской Федерации.

Со времени распада Советского Союза органы государственной власти, а можно сказать, и государство в целом претерпели значительные изменения. Целительные, хотя порой и непродуманные, крайне болезненные перемены продолжаются, но, к сожалению, не все направления дальнейшего развития до сих пор определены с достаточной точностью. Это касается и автономных образований, к которым относится наш Ямало-Ненецкий автономный округ, который в юридических словарях определён как «национально-территориальное образование», особенностью которого является его вхождение в состав другого субъекта Российской Федерации [1, с. 5]. При этом, согласно ст. 5 Конституции Российской Федерации [2], он может входить и непосредственно в состав Российской Федерации. А отсюда это определение нуждается в более детальном историко-правовом анализе и уточнении. Писаная история на территории нынешнего Ямало-Ненецкого автономного округа, можно сказать, началась с 1501 года, когда обдорская земля была включена в титул великого князя России [3]. До начала 1918 года эта часть территории Ямала входила в состав Тобольской губернии. Для своего времени методы управления в этом регионе, где проживало значительное число лиц коренной национально-

---

сти, были относительно демократичными. В начале 1922 года был проведён съезд ватажных старшин тундрового населения, а в марте того же года в составе народного комиссариата по делам национальностей был образован Полярный подотдел отдела национальных меньшинств, задачей которого являлось организовать на местах управление с привлечением коренных жителей.

В последующие годы, вплоть до начала интенсивного освоения территории Ямала для добычи углеводородного сырья, жители автономного (тогда ещё национального) округа испытывали все трудности и превратности жизни, которые выпали на долю всего населения нашей страны [4]. В 1960–1980 годы государство стало уделять особое внимание регионам, которые занимались освоением природных богатств. Интенсивное освоение северных территорий привело к тому, что начался активный приток населения. Если на Ямале в 1959 году проживало 62,3 тысячи человек, то в 1979 году численность населения достигла 158,8 тысячи человек. В этот период процентное отношение малочисленных народов Севера становится меньше к общему числу населения. Эту эпоху в истории Ямала знаменуют открытия газовых и газоконденсатных месторождений. Первым стало Тазовское, где первый выход газа был получен 27 сентября 1962. Затем последовали супергигантское Заполярное (1965), Новопортовское (1965), крупнейшее в мире Уренгойское (1966), гигант мировой величины Медвежье (1967), Арктическое (1968), Ямбургское (1969), Бованенковское (1971), Западно-Тамбейское (1983), Мангазейское (1988) месторождения. За 20–30 лет, прошедших с начала экономического освоения, Ямал претерпел кардинальные изменения. Если прежде в округе был лишь один город – Салехард, то только за 1970–90 годы возникли современные благоустроенные города Надым (1972), Лабытнанги (1975), Новый Уренгой (1980), Ноябрьск (1982), Муравленко (1990), Губкинский (1996).

В этот период активно формируется собственная индустрия. Крупнейшими предприятиями округа стали Надымский завод крупнопанельного домостроения (1980), обеспечивший застройку городов Ямала, Губкинский газоперерабатывающий завод (1986), снабжающий топливом автотранспорт округа. Активный процесс индустриализации, который проводился в советский период на Ямале, не мог техногенно разрешить проблемы социально-экономического развития коренных народов Севера только на основании их принудительной оседлости. Опыт последних десятилетий прошлого века подтвердил, что если бы это удалось, то сегодня уже вряд ли можно было бы говорить о сохранении культуры, обычаев, традиций уникальных северных народов. Да и оленеводство, которое является этносоставляющим компонентом для народов Ямала, утратило бы своё значение, как это произошло в других северных автономиях, к примеру, в Ненецком автономном округе, где в своё время был внедрён вахтовый метод в оленеводстве.

---

Следовательно, можно сделать вывод, что сохранение традиционного образа жизни и традиционных отраслей хозяйствования определённо даёт возможность решения многих вопросов жизнеобеспечения коренного населения. К ним можно отнести вопросы трудоустройства и реализации жизненных потребностей этой части населения, так как это население в своей основе традиционно занимается оленеводством, рыболовством и охотой, а также занято в сферах, обслуживающих эти отрасли.

Распад Советского Союза существенно изменил картину всей страны, в том числе и российского Крайнего Севера, хотя и в малой степени по сравнению с некоторыми другими частями Российской Федерации. В этот период вопрос об ограничении прав Российской Федерации нашёл ряд сторонников даже на территории Ямало-Ненецкого автономного округа. В декабре 1990 года Совет народных депутатов автономного округа принял Декларацию «О суверенитете Ямало-Ненецкой Республики», в которой говорилось, что Ямало-Ненецкая Республика является суверенным национально-государственным образованием, добровольно входящим в состав Российской Федерации и выступающим за целостность её территории [5]. Однако «опьянение» фиктивным суверенитетом продолжалось недолго. Принятие 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации [2] всё расставило по своим местам. Ямало-Ненецкий автономный округ стал полноправным субъектом Российской Федерации. Принятие Конституции означало вступление России в качественно новый конституционно-правовой этап становления её государственности на основе принципов федеративного устройства.

Анализируя нормы, заложенные в Конституции Российской Федерации, можно сделать вывод, что конституционно-правовую основу суверенитета Российской Федерации с одновременным признанием в полном объёме прав и интересов всех субъектов Российской Федерации, входящих в её состав, составили следующие основополагающие принципы: «Государственная целостность; единство системы государственной власти; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти её субъектов; равноправие и самоопределение народов». Последовательное соблюдение этих принципов явилось гарантией максимально бесконфликтного развития нашей Федерации, хотя полностью избежать конфликтов всё же не удалось.

В Конституции нашли отражение такие реалии, как приоритет прав человека и гражданина, а также равенство прав и свобод в экономической деятельности, устройство государства на федеративных основах, взамен унитарной формы. При этом следует подчеркнуть, что «федерация предполагает стремление её субъектов к государственно-политическому и социально-экономическому единству при сохранении значительной степени самостоятельности. Таким образом, федерация – это соединение нескольких государств, государственно-территориальных или территориальных образова-

---

ний в интересах достижения общих целей с помощью федеральной власти при условии сохранения за каждым субъектом-государством, государственным или территориальным образованием – определённой степени самостоятельности в рамках единого целого» [6, с. 106].

В связи с этим следует обратить внимание на два момента, а именно: на определённое в Конституции понятие субъекта федерации и на различие в их наименовании. Следует отметить, что понятие «субъект федерации» в российское конституционное право было введено в 1993 году, с принятием новой Конституции. Прежде всего, это связано с исторически сложившейся асимметричностью частей, образовавших Российскую Федерацию [7, с. 231]. Имеется ввиду наличие в ней государственных образований, основанных на национально-территориальном принципе (республики, автономии), а также основанных на территориальном принципе (края, области, города федерального значения). Перечисленные государственные образования, точнее говоря, их органы власти, наделялись различными полномочиями.

Особенностью понятия «субъект федерации» явилось то, что оно подчёркивало общую природу всех составных частей Российского государства как равноправных субъектов. К сожалению, на практике даже в самой Конституции, а тем более в правовом статусе субъектов были очевидными различия, сложившиеся в процессе их становления. Субъекты федерации отличаются друг от друга географическим положением, климатическими условиями, природными богатствами, реальной насыщенностью энергетическими и иными ресурсами. Между тем должного механизма установления их фактического равноправия не существует, что привело к определённым внутрифедеральным конфликтам, проявляющимся, прежде всего, при составлении бюджета федерации [8, с. 103].

Поэтому выравнивание различий, которые препятствуют достижению реального равноправия субъектов, в настоящее время предопределяет основную цель государственной политики в области федеративного устройства Российской Федерации. В правовой сфере эта цель обозначена и в известной степени реализована в ст. 5 Конституции Российской Федерации, где указано, что все субъекты федерации, а именно республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа равноправны как во взаимоотношениях с федеральной властью, так и между собой. Но вместе с тем обращают на себя внимание некоторые формулировки ст. 66 Конституции Российской Федерации, которые как бы «корректируют» формулировку статьи 5, приведённую выше.

Включение в действующую Конституцию Российской Федерации нормы, устанавливающей правовое равноправие субъектов федерации, имеет принципиальное значение. Она устраняет существовавшее в годы Советской власти открытое неравенство прав автономий.

Особенностью современного этапа российского государственного устройства является то, что в Российской Федерации

---

впервые в постсоветский период все её субъекты получили возможность заниматься собственной законодательной деятельностью (ст. 5 Конституции РФ), отражающей их специфику. Они могут принимать собственные Конституции, Уставы, регулирующие их права, а также законы. Закрепив разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации, Конституция создала возможность реального самоопределения субъектов Российской Федерации в конституционном и государственном устройстве, экономике, социально-культурном развитии.

Вместе с тем становление новых федеративных отношений в Российской Федерации и их совершенствование сопровождается отказом от многих ранее привычных формул и представлений, которые создают неадекватные ситуации во взаимоотношениях субъектов Российской Федерации, ранее находившихся в иерархических, административных и иных отношениях друг с другом. Субъекты Российской Федерации получили право самостоятельно решать такие важные вопросы, как административно-территориальное устройство своих территорий, отражая тем самым особенности своего исторического прошлого и определяя направления развития в интересах своего населения. Исходя из этого, можно сделать вывод, что территориальная самостоятельность Ямало-Ненецкого автономного округа, и прежде всего в правовом аспекте, не может быть предметом спора между органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской областью.

Подтверждением этому может служить и то, что с первых шагов формирования законодательного органа государственной власти автономного округа им, в целях более тесной интеграции в правовой, экономической и социальной сферах, проводилась работа по созданию правовых основ взаимодействия органов государственной власти округа и Тюменской области. В этих условиях ставилась цель – создать партнёрские (сбалансированные) отношения между органами государственной власти трёх субъектов Российской Федерации, позволяющие сближать их точки зрения, оценки конституционных реальностей и позиций при решении вопросов в сферах совместного государственного интереса [9].

При этом статья 77 Конституции Российской Федерации предусматривает, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения устанавливается субъектами Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

Субъекты федерации на основании этого имеют свои законодательные, исполнительные органы государственной власти, которые, действуя в соответствии с Конституцией Российской Федерации, имеют возможность определения своего правового

---

положения. По мнению доктора юридических наук, профессора Н.М. Добрынина, к главным признакам правового положения субъекта федерации относятся: во-первых, субъекты федерации – это системообразующие элементы федерации. Во-вторых, субъекты федерации, как и федерация в целом, обладают государственной властью. В-третьих, субъекты федерации, наделённые всей полной государственной властью вне предметов ведения Российской Федерации и её субъектов, находятся в состоянии прямой постоянно действующей взаимосвязи в отношениях между собой и в отношениях с федеральным центром. В-четвёртых, субъекты федерации обладают самостоятельностью и её конституционными гарантиями. В-пятых, субъекты федерации имеют законодательно установленное право участия в делах федерации. В-шестых, субъекты федерации вправе заключать соглашения и союзы с другими субъектами федерации, с субъектами других федераций, а также участвовать в иных международных отношениях [10, с. 117-120].

Подводя итоги рассмотренным особенностям Ямало-Ненецкого автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации, учитывая сложность отношений между округами и другими субъектами нашего государства, следует констатировать, что Россия поддерживает мировую практику, в соответствии с которой интересам общества и государства соответствует федеративная форма устройства государства. Мировая практика государственно-го устройства сложилась так, что из 180 современных государств более чем в 60 приняты и действуют юридические структуры, основанные на федеративных принципах [11]. Эти принципы реализуются сегодня в процессе объединения европейских государств и создания Европейского Союза, хотя и не без проблем, которые последнее время остро стоят между государствами этого Союза.

С теоретической точки зрения цели федерализма, в том числе и российского, можно определить следующим образом: обеспечение единства государства в условиях разнообразия образующих его территориальных единиц; защита неоднородных в экономическом, культурном и иных отношениях регионов от ограничивающих интересы их населения центристских тенденций; развитие демократического участия населения в политической жизни на всех уровнях власти: местном, окружном, областном, краевом, республиканском и федеральном; повышение эффективности власти через региональную конкуренцию; стимулирование новаторских идей в сфере управления регионов в их органах власти.

Анализ различных форм федеративных отношений, применяемых в современном мире, говорит о том, что в основу их существования заложен принцип демократического разнообразия и плюрализма. Сказанное, разумеется, не исключает того, что федеративное устройство Российской Федерации может отличаться от известных мировой практике федеративных систем. Особенностью российского федерализма является то, что при определении стату-

---

са субъектов федерации в России учитывались не только их региональные, но и национальные особенности.

А это, в конечном счёте, даёт основание полагать, что российская модель федерализма имеет в значительной мере переходный характер. В ней сочетаются централизация и децентрализация, дуалистические и кооперативные отношения. О неустойчивости отечественной формулы федерализма свидетельствует также попытка найти компромисс между асимметрией и принципом равноправия субъектов Российской Федерации, между национальными и территориальными принципами структурирования Федерации [12, с. 98]. Следовательно, будущее субъектов Российской Федерации будет определяться основными направлениями развития в целом государственности страны. При этом уже сегодня для дальнейшей оптимизации этого направления можно предложить разработать на государственном уровне федеральное законодательство, которое бы урегулировало экономические и правовые разграничения между Федерацией и её субъектами, законодательство об основах экономической помощи слаборазвитым субъектам, а также закон о территориальной целостности Российской Федерации [13, с. 192].

Следует подчеркнуть, что, извлекая уроки из допущенных просчётов, ошибок и анализируя различные системы государственного управления, сопоставляя российский и зарубежный опыт федерализма, опыт взаимоотношений кого? с коренным и старожильческим населением автономного округа, а также наработанный опыт договорных отношений Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области, беря из всего этого лучшее и приемлемое, ни в коем случае нельзя повторять допущенные ранее ошибки, слепо копировать то, что не сможет привиться в автономных образованиях и субъектах, в которые они входят. А главное – нельзя бездумно, в угоду кому бы то ни было, корчевать то, что уже опробовано и отработано, стало элементом образа жизни в обществе и его социальных слоях. При этом нельзя не учитывать уникальность проживания людей за Полярным кругом и их неоценимый вклад в экономику Российской Федерации.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Большой юридический словарь / Под редакцией А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 5
2. Конституция Российской Федерации. М.: Известия, 1993. 59 с.
3. Энциклопедический словарь / Под ред. Ф.А. Брокгауза, И.А. Ефрона, 1870–1907: в 86 т. Т. XXI А. М., 1897. 493 с.: ил.
4. Организация самоуправления в Тобольской губернии (вторая половина XIX – начало XX вв.): Сб. док. и мат. Тюмень: Управление по делам архивов Тюменской области, 1995. С. 242–243.
5. Ямало-Ненецкий автономный округ. Окружной Совет народных депутатов Ямало-Ненецкого автономного округа. Декларация

- 
- о суверенитете Ямало-Ненецкой Республики: декларация от 18 окт. 1990 г. // Вестник окружного Совета народных депутатов. 1992. С. 10–14.
6. Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М.: Республика, 1994. 175 с.
  7. Конституция Российской Федерации. Энциклопедический словарь. М.: Большая Советская энциклопедия, 1995. 416 с.
  8. Российское законодательство: проблемы и перспективы. М.: БЕК, 1995. 478 с.
  9. *Степанченко В.И.* О взаимоотношениях органов государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа и Тюменской области // Правовой статус субъектов современной федерации: российский и зарубежный опыт: Республиканский научно-практический семинар, Барнаул, 27–28 сентября 1996 года: тезисы докладов. Барнаул: Алтайский госуниверситет, 1996. С. 95–102.
  10. *Добрынин Н.М.* Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. 468 с.
  11. *Решетников Ф.М.* Правовые системы мира. М.: Юрид. лит., 1993. 370 с.
  12. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. 280 с.
  13. *Степанченко В.И.* Становление Ямало-Ненецкого автономного округа как субъекта Российской Федерации. Салехард: Законодательное Собрание ЯНАО, 2009. 234 с.

## RESUME

**Valeriy I. Stepanchenko**, Candidate of Law, deputy, leader of “Spravedlivaya Rossiya” faction in the Legislative Assembly of the Yamal-Nenets Autonomous Area, Salekhard, [sobranie@zs-yamal.ru](mailto:sobranie@zs-yamal.ru).

### SHORT PERIODS OF THE FORMATION OF YAMAL-NENETS AUTONOMOUS AREA AS A SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION AND SOME JUDGEMENTS ON THE PERSPECTIVE OF ITS DEVELOPMENT

The article considers the issues connected with the formation of the Yamal-Nenets Autonomous Area as an independent subject of the Russian Federation in the general context of the development and improvement of the Russian federalism. The author attempts to outline the main criterias characterizing the level of development of federal relations and to define the place and perspectives of the Yamal-Nenets Autonomous Area in a federal system.

Yamal-Nenets Autonomous Area, federalism, federal relations in the Russian Federation, subject of the Russian Federation.

**Лилиана Васильевна Соломина,**  
аспирант кафедры  
отечественной истории им. А.В. Арсентьевой  
Чувашского  
государственного университета,  
VaSol@bk.ru

## **ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ РАБОТА ПРИ ПОДГОТОВКЕ К ПУБЛИКАЦИИ СБОРНИКА МАТЕРИАЛОВ ПЕРВОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ОКРУЖНОГО СЪЕЗДА СОВЕТОВ**

В статье уделено внимание архивному документу как источнику информации. Приведены данные исследовательской работы по архивным документам в результате выявления дополнительных сведений о делегатах Первого национального окружного Ямало-Ненецкого (Ненецкого) съезда Советов. Для проведения этой работы поднят большой комплекс документов из архивов Уральского федерального округа. В табличной форме даны вариации фамилий, встречающиеся в архивных документах, и данные обозначенных персоналий.

Архивный документ, источник информации, Первый национальный окружной съезд Советов, делегаты от районов, гипотетическое восстановление списка делегатов, уточнение сведений о персоналиях.

Одно из направлений работы службы по делам архивов Ямало-Ненецкого автономного округа – это популяризация значимых исторических событий региона через проведение выставок, публикацию сборников архивных документов и информационных статей. Во всех формах использования архивных документов для архивистов в их работе важен момент подачи информации в таком виде, чтобы она смогла послужить источником, «служащим и настоящему и будущему» [6]. Особое место в исследовательской работе ямальских архивистов занимает выявление памятных дат в истории Обского Севера. Проведение Первого Ямало-Ненецкого (Ненецкого) национального окружного съезда Советов с 27 февраля по 4 марта 1932 года считается датой становления представительной и исполнительной власти Ямало-Ненецкого автономного округа.

Публикация сборника материалов, о котором будет идти речь, была приурочена к памятной дате 80-летия Первого

---

Ямальского (Ненецкого) национального окружного съезда Советов. Историческое значение Первого окружного съезда Советов можно рассматривать с точки зрения принятия решений, повлиявших на все дальнейшее развитие Ямала. Председатель Законодательного Собрания ЯНАО, доктор юридических наук С.Н. Харючи по этому поводу сказал: «Оглядываясь назад, отчетливее понимаешь, насколько значительны были годы становления парламентаризма и демократии в далеком северном крае» [1, с. 2]. Многие поставленные в то время задачи сегодня для региона вновь стали актуальными. Соотношение настоящих событий с прошедшими – один из принципов архивного исследования, который присущ непосредственно историкам, интерпретирующим событие. Учитывая тезис известного ученого В.Н. Автократова, что «вне источниковедческого исследования документ – «мертвый» реликт, вещь, ничего не говорящая об отраженных в нем событиях прошлого» [2], в сборник необходимо было ввести еще ряд исследовательских материалов, поясняющих исторические сведения периода появления публикуемых документов.

Архивный документ, который лег в основу сборника, – это протокол Первого Ямальского (Ненецкого) национального съезда Советов Уральской области. Этот документ интересен в качестве цельного текста: передача речи участников съезда во многих моментах требует понимания жизни северных народов и знания особенностей территории этого отдаленного региона страны. Перевод текста архивного документа в электронный вид потребовал сосредоточенной работы руководителей группы специалистов службы по делам архивов Ямало-Ненецкого автономного округа: расшифровка устаревших слов и аббревиатур, давно вышедших из словарей, стилистические особенности речи, которые для современного читателя требуют пояснения.

Отдельно следует сказать о работе со списком делегатов съезда. Сведения о делегатах, избранных в ходе голосования от проживающих на территории округа народов, особенно важны, так как сборник готовился к 80-летию представительной власти округа. В документах съезда было указано разное количество делегатов. Так, в Протоколе съезда указано, что «в работе принимают участие 60 делегатов» [7]. В «Обращении делегатов ко всем трудящимся округа» перечислены фамилии 61 человека. В протоколах окризбиркома указаны несколько вариантов списков делегатов Первого окружного съезда Советов [8], количество в них варьируется от 56 до 63 человек. В других материалах съезда также отмечается расхождение в количестве делегатов и участников съезда. В ходе сопоставления данных из архивных документов появились следующие результаты работы:

<b>Количество участников</b>	<b>Сведения из Списка делегатов окружного съезда [8]</b>	<b>Сведения из Протокола съезда [7]</b>	<b>Сведения, полученные в ходе аналитической работы</b>
Делегаты от Надымского района	7	7	7
Делегаты от Приуральского района	12	11	10
Делегаты от Тазовского района	9	6	6
Делегаты от Ямальского района	16	14	16
Делегаты от Обдорска	13	22	10+7 (из числа резерва уполномоченных представителей от окружных организаций)
Представители от ВЦИК, облисполкома, Комитета Севера, Института народов Севера	-	-	4
Приглашенные участники съезда	-	-	28

На основании данного исследования можно сделать следующий вывод: на съезде присутствовало 56 делегатов, избранных от районов округа и административного центра, 28 участников и 4 представителя от ВЦИК, Уральского облисполкома, Комитета Севера и от Ленинградского института народов Севера. В результате проведенной работы в сборник вошли 3 списка: список изначально избранных делегатов от районов округа и Обдорска, список делегатов съезда, официально подписавшихся под «Обращением делегатов ко всем трудящимся округа», и список всех участников, восстановленный в результате исследовательской работы.

Сложным моментом в работе над гипотетическим восстановлением списка делегатов и участников съезда Советов было определение их имен-отчества. В архивных документах данного периода не только имена-отчества, но инициалы, как правило, отсутствовали. Фамилии указывались преимущественно в сочетании со словом «товарищ». Ситуация с установлением персоналий представителей коренных народов Севера осложнилась из-за совпадения фамилий. Так, с фамилией Анагуричи – два делегата, с фамилиями Вануйто,

---

Солиндер – по три делегата, с фамилиями Окоэтто, Яптик, Ядне – по два представителя. В ходе исследовательской работы было установлено, что Анагуричи А. – из Приуральского района, Анагуричи Александр Ефимович – из Надымского района. Также были установлены дополнительные сведения и по каждому случаю из перечисленных фамилий. В то же время некоторые представители коренных народов Севера в период работы съезда стали называть себя русскими именами. Так, обозначенный среди избранных делегатов Того Масю в протоколе съезда уже идет под именем Константин Того. Такие изменения также внесены в общий список делегатов и участников.

В ряде случаев возникла историческая путаница с фамилиями. Так произошло с фамилией «Патрикеев». В истории округа известен агроном, один из организаторов приполярного коллективного земледелия, именем которого названа улица в Салехарде – Борис Владимирович Патрикеев, который в этот период работал в отделе северного хозяйства и мог быть одним из участников съезда. В это же время по ряду архивных документов этого периода проходит Матвей Семенович Патрикеев, работавший ответственным секретарем РК ВКП (б) в Березове и Сургуте, в 1932 году он возглавил партийную работу Ямальском (Ненецком) национальном округе. В ходе исторического исследования выяснилось, что в работе съезда участвовал именно Матвей Семенович Патрикеев.

Схожая ситуация возникла с участником съезда с фамилией Айваседо. Среди ряда архивных документов только единожды указанная фамилия проходит с именем «Ляду» [8, л. 55]. Далее по тексту протокола вариации фамилии Айваседо-Айваседа-Айваседе. Были предположения, что это мог быть Айваседо Ляк Хаулович – первый председатель Пуровского райисполкома – личность известная в истории округа. Указание в протоколе съезда на обучение в эти годы «ненец, Институт народов Севера, Ленинград» дало возможность установить точные данные делегата съезда Айвасед[а/о] Ляда Яленовича [9].

Результаты проведенной работы сложно представить без объединенных усилий архивного сообщества Уральского федерального округа. По запросу службы в оптимально краткие сроки были предоставлены архивные документы (личные листки по учету кадров, удостоверения, фотодокументы) Государственного архива Свердловской области (ГАСО) – руководитель А.А. Окунев, Государственного архива Тюменской области (ГАТО) – руководитель О.П. Тарасова и Государственного архива социально-политической истории Тюменской области (ГАСПИТО) – руководитель Е.И. Долгушина.

Таким образом, следует сказать, что публикация архивных документов требует большой предварительной исследовательской работы архивистов-профессионалов, обладающих навыками источниковедческого анализа. В связи с этим следует надеяться, что в дальнейшем опубликованный сборник материалов послужит качественным источником для интерпретации исторического значения Первого съезда Советов округа.

Анализ проведенной исследовательской работы показал также, что в 1930-е годы в избирательной системе не учитывались особенности территории Обдорского Севера, а именно существующий родовой уклад жизни местного населения. До установления власти большевиков на Ямале выборы делегатов проходили по родовому принципу: представитель от каждого рода Обдорского Севера направлялся по решению старейшин рода, он отвечал за интересы и честь рода и принимал решения на съездах (собраниях). Старейшины рода, делегировавшие представителя, контролировали его деятельность и помогали, в случае необходимости, в разработке решений. Принцип выборности по родовому признаку имел положительный опыт. Это не только укрепление структуры семьи, рода как первичного звена в государстве, но и та внутренняя ответственность, которую нес каждый делегат.

Советская избирательная система определила иные основные принципы выборов. Избирали ударников труда, передовиков производства, организаторов социалистического строительства – людей, чьи жизненные установки были освещены для избирателей достаточно односторонне. Поэтому и появились обобщенные фамилии «товарищей» без персонализации, краткие сведения о деятельности которых (член колхоза, рыбак, оленевод) остались только в сохранившихся архивных документах. Пожалуй, на современном этапе было бы полезно рассмотреть традиционный опыт выборов представителей от коренного населения Обдорского Севера.

### Приложение 1

#### СПИСОК ДЕЛЕГАТОВ ПЕРВОГО ЯМАЛЬСКОГО (НЕНЕЦКОГО) НАЦИОНАЛЬНОГО ОКРУЖНОГО СЪЕЗДА СОВЕТОВ

Список делегатов из «Обращения делегатов съезда ко всем трудящимся округа» <sup>1</sup>	Сведения, полученные в ходе исследовательской работы	
	Варианты написания фамилии в архивных документах	Дополнительные сведения
<b>Делегаты от Ямальского района</b>		
Хороля А.	Хороля Анна Ивановна	Председатель Пуйковского национального совета
Окотэтта Пиричи	Окотэтто Пиричи (Пирчи)	Оленевод

1 Последовательность делегатов в списке дана в соответствии с «Обращением делегатов ко всем трудящимся округа» [10].

Пуйко А.Е.	Пуйко Алексей Ефимович	Председатель Новопортовского национального совета
Рогалев В.В.	Рогалев Василий Васильевич	Председатель колхоза «Харп»
Неруй Павел	Не[я/а]руй Павел	Рыбак
Порунгуй Хойко	П[о/а/у]рунгуи Хойко	Представитель колхоза «Харп», член партии
Вануйто Мэули	Вануйто Мэули	Оленевод
Муучи Степан	М[у/д/ы]учи Степан	Рыбак
Торохов Г.Ф.	Торохов Георгий Федорович	Председатель райкома Ямальского района, Новый Порт
Кабельков А.В.	Ка[о]бельков Алексей Владимирович	Секретарь окружкома компартии
Валеева Вера	Валеева Вера	Председатель комитета крестьянской взаимопомощи (ККОВ)
Тоголмачев А.	То[го/ка]лмачев Алексей	Ученик продавца
Худи Вэттоко	Худи Вэттоко (Воттоно)	Нет сведений
Серасхова А.	Серасхова Александра	Колхозница
Того Мосю	Того М[а/о]сю (Хатга) Константин	Сотрудник банка
Яптик Майму	Яптик Майму	Нет сведений
<b>Делегаты от Приуральского района</b>		
Лагей Федор	Лагей Федор	Председатель колхоза
Лагей Василиса	Лагей Василиса	Член колхоза
Анагуричи А.	Анагуричи Александр Егорович	Председатель национального совета
Зеленин А.В.	Зеленин Анатолий Васильевич	Председатель оргбюро Приуральского района
Скороспехов С.Ф.	Скороспехов Сергей Федорович	Председатель оргбюро Ямальского (Ненецкого) национального округа
Сайнахов И.	С[е/а]йнахов Иван	Председатель сельсовета, рыбак
Кондыгин	Кондыгин Павел Семенович	Председатель сельсовета, рыбак
Вануйто П.	Вануйто П.	Нет сведений

Кельчина Алекс.	Кельчина Александра	Нет сведений
Ного И.Ф.	Ного Иван Федорович	Председатель Приуральского кооператива
<b>Делегаты от Надымского района</b>		
Пермяков К.К.	Пермяков Кузьма Кириллович	Председатель районного оргбюро
Солиндер Хавку	Солиндер Хавку (Хэдку, Хуку)	Председатель национального совета, рыбак-оленеvod
Солиндер Япто	Солиндер Я[п/т]то	Председатель национального совета, оленеvod
Окотэтта Иван	Окотэтта Иван	Второй заместитель председателя, оленеvod
Анагуричи А.	Анагуричи А.	Заведующий стадом
Ядне Епсали	Ядне Епсали	Член совета, оленеvod
Яптик Нэрма	Яптик Нэрма	Заместитель председателя райисполкома
<b>Делегаты от Тазовского района</b>		
Лимонов С.Н.	Лимонов Семен Николаевич	Председатель Тазовского оргбюро
Худи Афонасий	Худи Афанасий	Нет сведений
Харючи Николай	Харючи Николай	Нет сведений
Шушакова Анна	Шушакова Анна	Нет сведений
Ядне Александр	Ядне Александр	Нет сведений
Ненянг Найчи	Ненянг Найчи	Нет сведений
<b>Делегаты от Обдорска</b>		
Островский В.К.	Островский Василий Кузьмич	Председатель рабоче-крестьянской инспекции
Филиппов П.Н.	Филиппов Павел Никитьевич	Председатель сельского совета
Комаров Ф.М.	Комаров Федор Михайлович	Заведующий окружного финансового отдела
Будницкая А.С.	Будницкая Антонина Семеновна	Заведующий окружным культурно-просветительным отделом
Мирюгин Гр.	Мирюгин Григорий Семенович	Председатель колхоза «Красный Октябрь»
Тирельс Л.П.	Тирельс Леонард Петрович	Заведующий окрснабом

Терентьев И.Т.	Терентьев Иван Терентьевич	Заведующий отделом северного хозяйства округа
Ланду Мария	Ланду Мария	Работник пошивочного цеха
Шишкин В.Ф.	Шишкин Валериан Федорович	Заведующий орготделом ВКП (б)
Вануйто Мих.	Вануйто Михаил	Нет сведений
<b>Из резерва уполномоченных представителей от окружных организаций</b>		
Феоктистов И.Ф.	Феоктистов Иван Федорович	Ответственный секретарь окружного комитета ВЛКСМ
Щеголев	Щеголев Александр Максимович	Нет сведений
Исправников М.С.	Исправников Михаил Степанович	Председатель оргбюро Интегралсоюза
Сыропятов В.С.	Сыропятов Василий Степанович	Редактор газеты «Наръяна Нгэрм»
Мухин Я.И.	Мухин Яков Иванович	Председатель окружного суда
Урванов П.Я.	Урванов Петр Алексеевич	Окружной прокурор
Зорин	Зорин	Нет сведений
Архиповский	Архиповский Константин	Представитель от Рыбтреста (Комбинат <sup>2</sup> )
<b>Уполномоченные представители от ВЦИК, Уральского облисполкома, Комитета Севера, Ленинградского института народов Севера</b>		
Айваседо	Айвасед[а/о] Ляд Яленович	Студент Ленинградского института народов Севера
Лапсуй Едай	Лапсуй (Е/Явай) Молейкович	Представитель от Уральского облисполкома
Парамонов А.И.	Парамонов Анатолий Иванович	Представитель Уральского Комитета Севера
Медведев Д.	Медведев Дмитрий Федорович	Представитель ВЦИК Комитета Севера

2 Комбинат в 1932 г. – рабочий поселок около Обдорска.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Первый Ямальский (Ненецкий) национальный окружной съезд. 27 февраля – 4 марта 1932 г.: Сборник материалов. Екатеринбург: Издательство Баско, 2011. 120 с.: ил.
2. *Автократов В.Н.* Некоторые аспекты исследования объекта и предмета архивоведения // Труды ВНИИДАД. Т. 6. Ч. 1. М., 1976. С. 17–73.
3. *Лапто-Данилевский А.С.* Методология истории. М.: Издательский дом «Территория будущего», 2006. 472 с.
4. *Козлов В.П.* О некоторых современных теоретико-методологических проблемах архивоведения и источниковедения // Отечественные архивы. 1995. № 2. С. 5–9.
5. *Корнилов Г.Е.* История Югры и Ямала в документах Государственного архива Свердловской области // Ямал в панораме Российской истории: Материалы семинара «Теоретико-методологическое обеспечение исследований по истории Ямала». 2004. Екатеринбург: Банк культурной информации, 2004. С. 132–149.
6. *Митяев К.Г.* О методологии классификации и экспертизы документов // Труды МГИАИ. Т. 29. Вопросы методологии исторической науки. М., 1967. С. 118–138.
7. Государственный архив Ямало-Ненецкого автономного округа (ГА ЯНАО). Ф. 3. Оп. 3. Д. 21. Л. 1.
8. ГА ЯНАО. Ф. 2. Оп. 1. Д. 317.
9. Тюменский областной центр документации новейшей истории (ТОЦДНИ). Ф. 135. Оп. 19. Д. 8.
10. ГА ЯНАО. Ф. 3. Оп. 3. Д. 2. Л. 284.

## RESUME

**Solomina Liliana Vasilievna**, post-graduate student of the department of Russian nationality history by A.V. Arsentievoy Chuvash State University ; VaSol@bk.ru.

### RESEARCH WORK FOR PREPARING THE COLLECTION OF MATERIALS OF THE FIRST NATIONAL DISTRICT CONGRESS OF SOVIETS

The article focuses on the analysis of the archival documents as a source of information. The author presents the data of the research work on the archival documents discovering additional information about the delegates of the First National District Congress of Soviets in Yamal. A large amount of documents from the archives of the Urals Federal District was used during this work. The author gives the variations of the names found in archival documents and data of these persons in a tabular form.

The archive document, the source of the information, the First National District Congress of Soviets, delegates from the regions, the hypothetical restoration of the list of delegates, the clarification of the information about personalities.

**Любовь Владимировна Еремеева,**  
старший научный сотрудник  
отдела новой и новейшей истории  
ГБУ «Ямало-Ненецкий окружной  
музейно-выставочный комплекс  
им. И.С. Шемановского»  
г. Салехард, osen358@yandex.ru

## **МАЛОИЗВЕСТНЫЕ ДОКУМЕНТЫ И МАТЕРИАЛЫ ПО СТАНОВЛЕНИЮ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА ЯМАЛЕ<sup>1</sup>**

В данной статье речь идёт о малоизвестных документах и фото-материалах по становлению представительной власти на Ямале, хранящихся в документальном фонде Ямало-Ненецкого окружного музейно-выставочного комплекса им. И.С. Шемановского. Часть этих материалов уже была опубликована и использовалась при подготовке популярного исторического очерка о становлении законодательной власти в Ямало-Ненецком автономном округе «Представительная власть в судьбах Ямала».

Представительная власть на Ямале, история Ямала, Ямало-Ненецкий окружной музейно-выставочный комплекс им. И.С. Шемановского.

История ведущего музея в Ямало-Ненецком автономном округе богата и многолика, а его экспонаты представляют историю Крайнего Севера с эпохи камня до современности.

Появившемуся на Полярном круге в начале XX века по инициативе православного миссионера отца Иринарха (в миру Ивана Семеновича Шемановского), при поддержке созданного им же Братства во имя святителя Гурия Казанского, Обдорскому музею за его вековую историю пришлось преодолеть немало трудностей, пережить ошибки и неудачи, однако, несмотря ни на что, все же удалось сохранить уникальные музейные предметы и коллекции. Они и сегодня являются украшением музейного собрания, отражающего многовековую историю Ямала. И всё это во многом благодаря подвижникам музейного дела, сыгравшим в разное время важную роль в его становлении и развитии.

Среди фондовых коллекций Ямало-Ненецкого окружного музейно-выставочного комплекса им. И.С. Шемановского особое место занимает документальный фонд, насчитывающий более

1 При подготовке статьи использованы документы фонда ГБУ «Ямало-Ненецкий окружной музейно-выставочный комплекс им. И.С. Шемановского».

20 тысяч единиц хранения. Его тематика обширна и включает документы, объединенные по разделам: «История Ямало-Ненецкого автономного округа», «История Обдорска-Салехарда», «Установление Советской власти на Ямале», «Развитие промышленности в округе», «Сельское хозяйство», «Документы по истории 501-й стройки», а также различные плакаты, открытки, карты...

Коллекция фотодокументов представляет собой составную часть документального фонда ЯНОМВК им. И.С. Шемановского. Фотодокументы по истории доносят до нас неповторимую атмосферу революционного подъема, энтузиазма и мужества и обладают неподдельным эмоциональным воздействием.

Фотодокументы, хранящиеся в фондах ЯНОМВК, охватывают значительный период времени. За период своего формирования документальные фонды пережили вместе с музеем переезды, смену эпох, потери, но в основе своей, к счастью, сохранились до наших дней.

После объявления о создании национальных округов на Тобольский Север приехали многие юные энтузиасты, чтобы своим трудом преобразить этот дремучий край, сделать жизнь его населения более культурной. Им страстно хотелось увидеть его обновленным их трудом на общее благо. Но реальность была суровой, и прошлое не хотело отступать быстро. Временами даже казалось, что все предпринимаемые усилия в этом направлении бесполезны.

*Делегаты первого окружного съезда Советов  
Ямальского (Ненецкого) округа, 1932 год*



---

Отдавая дань титаническому труду всех создателей Ямало-Ненецкого национального округа, следует помнить о том, что работать им приходилось в исключительно сложных условиях. Их было мало. Вместе со спецпереселенцами в Обдорске над созданием окружной инфраструктуры работало не более 1000 человек. Из них с высшим образованием 4–5 человек, немногим больше со средним образованием. До 89 % были малограмотными, а то и вовсе неграмотными. Но они трудились не за страх, а за совесть, практически без надежды на то, что удастся воочию увидеть результаты своего труда. Отвечая на вопросы тех, кто спрашивал, скоро ли тундра поднимется из первобытного состояния, один из организаторов национального округа Сергей Федорович Скороспехов часто говорил: «Да, скоро это не будет. Особенность нашего времени, и нас с вами, в том и состоит, что нам предстоит много, очень много работать, но работать на будущее, не видя результатов своего труда. В промышленности появилось выражение «работать на задел». Но мы трудимся даже не на «задел», а над заготовкой для него. Создавать задел, выпускать детали будут другие, а результат – прибыль получат только третьи. Едва ли дети, скорее всего – внуки. И вот к этой, далеко не легкой мысли мы и должны себя приучать...». А когда Сергей Фёдорович рассказывал о перспективах будущего Ямала, то опять же часто обязательно повторял, что скоро все вокруг переменится, «а прежними останутся только снега...».

В составе документального фонда музея хранятся фотографии, связанные с развитием края и становлением округа на разных этапах, в том числе фотографии делегатов I съезда Советов Ямальского (Ненецкого) национального округа, проходившего с 27 февраля по 4 марта 1932 года. Тогда в обдорском Доме туземца собрались посланцы всех районов округа. В работе съезда участвовало от 56 до 63 делегатов (цифры разнятся по источникам): от Приуральского района – 11, от Ямальского – 14, от Надымского – 7, от Тазовского – 6, от Обдорска – 28.

На съезде был избран Ямальский окружной исполнительный комитет в составе 29 человек. Председателем окрисполкома стал С.Ф. Скороспехов. «Организатором Ямальского национального округа» назвала газета «Няръяна Нгэрм» Сергея Фёдоровича. В одном из номеров этой газеты за 1932 год были опубликованы биографические данные первого председателя Ямальского окружного исполнительного комитета.

В документальном фонде ЯНОМВК им. И.С. Шемановского с 1973 года хранятся уникальные фотографии и документы Алексея Васильевича Кабелькова, избранного в состав Ямальского окружного исполнительного комитета и возглавившего бюро Ямало-Ненецкого окружкома партии. Это не просто фотодокументы, это судьбы и жизненные пути людей, это история Ямало-Ненецкого автономного округа.

---

Ведь всегда, в любые времена, музей был и остается не просто центром культуры и местом сохранения памяти об ушедших поколениях, но и местом притяжения для всех людей, неравнодушных к истории своего края.

Как сотрудник музея, носящего имя И.С. Шемановского, я не могу обойти вниманием тот факт, что в числе делегатов первого съезда Советов Ямала был один из учеников Шемановского – Иван Федорович Ного, внесший на протяжении всей своей жизни огромный практический вклад в дело становления и развития представительной власти на Крайнем Севере.

В документальном фонде МВК есть некоторые документы и фотографии, так или иначе связанные с историей органов представительной, исполнительной и законодательной власти Ямала. К сожалению, пока они не могут быть представлены общественности, поскольку продолжается работа по их описанию и изучению. Тем не менее я уверена в том, что всех нас ждут еще открытия, которые позволят понять и осмыслить многие незаслуженно забытые события из нашего общего прошлого, а также увидеть лица тех, кто своим трудом создавал в прошлом основу всего того, что мы имеем сегодня.

## RESUME

**Lyubov V. Eremeeva**, senior researcher of the Department of Modern and Contemporary History at the State Budgetary Institution “Yamal-Nenets area museum-exhibition complex n.a. I.S. Shemanovsky”, Salekhard, osen358@yandex.ru.

### LITTLE-KNOWN DOCUMENTS AND MATERIALS ON ESTABLISHMENT OF REPRESENTATIVE AUTHORITY IN YAMAL

The given article describes the little-known documents and photo materials related to the establishment of representative authority in Yamal, retained in documentary fund of the district museum-exhibition complex named after I.S. Shemanovsky. The part of the materials had been already published and used while preparing a popular historical essay devoted to the establishment of legislative authority in Yamal-Nenets autonomous region “Representative authority in the fates of Yamal”.

Representative authority in Yamal, the history of Yamal, Yamal-Nenets area museum-exhibition complex n.a. I.S. Shemanovsky.

**Людмила Фёдоровна Липатова,**  
старший научный сотрудник  
ГБУ «Ямало-Ненецкий окружной  
музейно-выставочный комплекс  
им. И.С. Шемановского»,  
заслуженный работник культуры РФ,  
лауреат Всероссийской литературной  
премии им. Д.Н. Мамина-Сибиряка;  
г. Салехард, Lipatovalf@yandex.ru.

### **МИХАИЛ МИТРОФАНОВИЧ БРОДНЕВ – ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ИСПОЛКОМА ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО ОКРУЖНОГО СОВЕТА ДЕПУТАТОВ ТРУДЯЩИХСЯ (1942–1950 гг.)**

В статье говорится о жизненном пути Михаила Митрофановича Броднева (1904–1971 гг.), который начал свою деятельность в Ямало-Ненецком округе на Ямальской культбазе (пос. Яр-Сале – центр Ямальского района) в 1935 году, преподавал в Олентехникуме, был заведующим окружного отдела народного образования, в 1942 году стал заместителем, потом исполняющим обязанности, а с 1944 по 1950 год – председателем исполкома Ямало-Ненецкого окружного Совета депутатов трудящихся. Заболел туберкулёзом, после лечения работал заведующим отделом экономики на Ямальской сельскохозяйственной опытной станции. Трудился в Новосибирске, Москве, Якутии. Был репрессирован и реабилитирован. М.М. Бродневым опубликовано много краеведческих статей в различных изданиях. В 1962 году ушёл на пенсию. По его жизненному пути можно изучать судьбу поколения советских людей, начиная с Гражданской войны и заканчивая 60-ми годами прошлого века. В статье основной упор сделан на его деятельности во время работы на посту председателя исполкома Ямало-Ненецкого окружного Совета депутатов трудящихся.

ЯНАО, М. Броднев, окружной совет депутатов трудящихся.

Для начала приведу краткие данные из биографии Михаила Митрофановича Броднева, взятые из его автобиографии [2], которая хранится в фондах МВК:

«Родился в 1904 году в деревне Кузнецовой, Пировского района, Красноярского края, в семье крестьянина-бедняка. (При советской власти хозяйство отца переросло в середняцкое). Школы в деревне не было, грамоте обучали ссыльнополитические. Общение с ними с детства определило дальнейший путь моей жизни.

...В сентябре 1925 года Сибирский краевой комитет комсомола назначил меня своим представителем в Сибирский краевой

комитет профсоюза сельхозрабочих, объединяющих батраков, рабочих совхозов и лесоразработок. В крайком сельхозрабочих я проработал четыре года – заведующим культотделом.

Окончив вечерние курсы подготовки в ВУЗ, в сентябре 1929 года поступил в Сибирский плановый институт. За месяц до окончания института меня отозвали в распоряжение ЦК КПСС и направили на работу во вновь организуемый ЦК профсоюза МТС (машинно-тракторная станция). После двухлетней работы секретарём ЦК МТС (1932–1934 гг.), по постановлению Президиума ВЦСПС был переведён в высшую школу профдвижения. По совместительству с преподавательской работой в был старшим редактором Профиздата.

В апреле 1935 года Комитетом Севера ВЦИК был назначен начальником Ямальской культбазы. Я охотно дал согласие поехать на Ямал, рассчитывая собрать материалы для диссертации. Но сделать это не удалось. В июле 1937 года меня с культбазы отозвали и назначили начальником окружной конторы ГУСМП (Главное управление Северного морского пути. – *Авт.*). В сентябре 1937 года был арестован как «враг народа».

Небольшое отступление. Новомир Борисович Патрикеев – автор нескольких книг по истории нашего округа, рассказывал мне в одном из интервью (Именем его отца, Бориса Кирилловича Патрикеева, и деда, Кузьмы Кирилловича Пермякова, названы улицы в Салехарде. – *Авт.*):

– В начале 60-х годов мне пришлось работать в Тарко-Сале директором совхоза, а по соседству, в Самбурге, директором совхоза был Николай Иванович Вануйто. И он как-то мне рассказал, когда я спрашивал его о репрессиях, тогда ещё писать нельзя было об этом. «Меня спас Броднев. Мы сидели вместе в Омске». Они оба выстояли, никого не оговорили, хотя к ним тоже применялись пытки. Об этом времени Броднев пишет в своих воспоминаниях, которые он так и назвал – «Страшное время».

И вновь выдержки из автобиографии М.М. Броднева:

«После реабилитации и восстановления в партии в мою учётную партийную карточку время, проведённое в заключении, записали как работу в ГУСМП. ...В октябре 1939 года начал работать преподавателем в Олентехникуме и Культпросветшколе. В ноябре 1941 года меня назначили зав. Окружным отделом народного образования, а в марте 1942 года избрали первым заместителем председателя Окрисполкома. В сентябре 1943 года был избран председателем Окрисполкома. На этой должности проработал 7 лет.



*М.М. Броднев, председатель исполкома Ямало-Ненецкого окружного Совета депутатов трудящихся*

---

В ноябре 1949 года я заболел открытой формой туберкулёза лёгких. Несмотря на квалифицированную помощь и лечение в лечебницах Санупра Кремля, болезнь затянулась, и от работы в Окрисполкоме в июле 1950 года был освобождён. После восстановления трудоспособности в августе 1950 года назначен управляющим Госрыбтреста Якутской АССР. В начале 1958 года Якутский обком КПСС укрепил кадрами геологическую организацию, занимающуюся поисками алмазов, меня направили в эту организацию на политическую работу – зам. начальника по политчасти. (В этой должности утверждало ЦК КПСС).

В 1956 году получилась новая вспышка туберкулёза, меня перевели на вторую группу инвалидности.

После годичного лечения и отдыха трудоспособность несколько восстановилась, и с июля 1957 года я начал работать на Ямальской сельскохозяйственной опытной станции страшим научным сотрудником – зав. отделом экономики.

Работая на станции, я изучал экономику Крайнего Севера, разрабатывал рекомендации, в частности, по вопросам организации и оплаты труда в колхозах и совхозах. Разработанные мною рекомендации по оплате труда оленеводов (1958 г.) одобрены Окружком КПСС и Окрисполкомом, внедрены в производство не только колхозов Ямало-Ненецкого округа, но и в других районах Крайнего Севера. Мною написано и издано несколько книг и брошюр, много статей.

Имею правительственные награды: ордена Трудового Красного Знамени и «Знак Почёта» за развитие хозяйства и культуры Ямало-Ненецкого национального округа, а также медали «За победу над Германией», «За доблестный труд в Великой Отечественной войне 1941–1945 гг.» и «За доблестный труд. В ознаменование 100-летия со дня рождения В.И. Ленина», Почётную грамоту Президиума Верховного Совета РСФСР».

В данном докладе я коснусь только деятельности М.М. Броднева на посту Председателя исполкома Ямало-Ненецкого окружного Совета депутатов трудящихся. Это было трудное для страны время.

Вспоминает Маргарита Ефимовна Ермакова – почётный гражданин города Салехарда. Она работала в годы войны секретарём окрисполкома:

– Знаете, время было военное, суровое. Машин не было. Правда, была кошевка, запряжённая лошастью – личный транспорт Броднева. В то время было очень много тревожных телеграмм из районных посёлков. Порой товары не доходили до посёлков. Тогда почему-то много штормов было. Тонули люди и грузы. Днями и ночами Михаил Митрофанович со своими заместителями Кузнецовым и Щепкиным не уходили с работы. Тогда аппарат-то небольшой был. Примерно человек 15 человек работало всего. Не было топлива в городе, вообще положение было ужасное. Стали возвращаться уже некоторые фронтовики раненые, с возмущением – семья го-

---

лодная, холодная. И все претензии – к председателю. Он свободно владел ненецким языком. И было такое положение в аппарате, что все работники, кто ездит в командировки, должны знать ненецкий язык. Он часто общался с оленеводами, охотниками, рыбаками. Все шли к нему с просьбами – ханты, ненцы, зыряне, жители посёлков... Он никому не отказывал. В городе его все уважали.

«Работники исполкома, как и все ямальцы, трудились для фронта, не щадя сил и здоровья, – пишет Броднев в своих воспоминаниях. – В округ хлынули тысячи обездоленных беженцев и ссыльных из Москвы, Ленинграда, Прибалтики, Бессарабии, с Украины и Поволжья. Это были женщины, старики и дети – русские, украинцы, молдаване, латыши, немцы, калмыки и финны. Исполком мучительно решал, как разместить и обеспечить приезжих жильём, топливом, продовольствием, одеждой и обувью, определить способных трудиться на производстве. Несмотря на все бедствия, избежали голода и эпидемий».

В книге «Край земли, устремлённый в будущее» [2] о Бродневе говорится так: «Это был самоотверженный, отдававший все свои знания, силы, организаторские способности делу процветания нашего округа человек. Именно после знаменитой «мандалы» 1944 года (выступления кочевников-оленеводов против политики советской власти в тундре. – *Сост.*), в своей речи на пленуме Омского обкома ВКП (б), сказал, что были перегибы в тундре и необходимо часть оленьего общественного поголовья раздать ненецким беднякам, чтобы они не умерли с голоду». (В то время округ входил в состав Омской области. – *Сост.*). Для выступления такого рода, да ещё на пленуме Обкома партии, требовалось большое мужество, тем более ему – хотя и реабилитированному, но «врагу народа». Но он слишком хорошо знал жизнь тундрового народа, чтобы промолчать и не высказать своего мнения.

К исходу войны возросла социальная напряженность среди оленеводов. Непомерные налоги и обязательные заготовки мяса привели к сокращению поголовья домашних оленей. Увеличилась численность безоленных семей тундровиков, обреченных на вымирание. Чрезвычайная ситуация нуждалась в спешной разрядке, требовалась помощи извне. Областные инстанции, осведомленные о тяготах северян, проявляли полнейшее равнодушие к их просьбам.

В поисках выхода из тупика Броднев рискнул: минув областное начальство, решил обратиться в Москву. Более месяца обивал пороги столичных учреждений, стучался в двери высоких кабинетов. Настойчивость принесла успех. Его приняли и выслушали: секретарь ЦК ВКП(б) Г.М. Маленков, член Государственного Комитета Оборона А.И. Микоян, глава Правительства Российской Федерации А.Н. Косыгин. Бродневу дали возможность выступить на заседании оргбюро ЦК ВКП(б). Затем последовали закрытые постановления СНК СССР и ЦК ВКП(б) о неотложных мерах помощи населению Ямало-Ненецкого округа.

---

Из воспоминания М.М. Броднева:

«Примерно 20 марта 1945 года состоялось заседание оргбюро. На заседание вызвали первого секретаря Тюменского обкома Чубарова.

Не переспорив Чубарова, да он с подчинёнными и не считал нужным спорить – их дело выполнять его команду, я заявил, что докладываю в ЦК и буду говорить, о чём считаю нужным, а Вы выступайте против моих просьб.

Одновременно со мной приехал в Москву председатель Красноярского Крайисполкома Колющинский по вопросам северных округов. В Эвенкийском и Таймырском округах положение было не лучше нашего. Оргбюро началось с доклада Колющинского. Он начал примерно так: “Народы Крайнего Севера, воодушевленные Ленинско-Сталинской национальной политикой” и в этом духе. Маленков его прервал вопросом: “Сколько населения в каждом национальном округе?” Колющинский стал рыться в бумагах, но не смог быстро найти нужных цифр. Маленков сказал: “Садитесь. Предлагаю послать на Красноярский Север товарищей из ЦК, пусть разберутся на месте”.

Меня предупредили, что на оргбюро более 15 минут не докладывают. Я начал доклад с краткой географической справки о территории, национальном составе округа, об источниках жизни населения. Говорил бойко и без прикрас. Слушали внимательно. Посмотрел на часы и удивился, я проговорил уже 40 минут: “Извините, я долго говорю”. Маленков сказал: “Говорите, далеко ехали, да и нам надо знать, как живёт Север”. Проговорил еще 15 минут.

Главным в решении ЦК от 8 апреля 1945 года “Вопросы Ямало-Ненецкого окружкома” было постановление комплексного развития хозяйства, ликвидация “рыбной болезни”. В постановлении чётко указывалось, что жизненной основой населения округа является оленеводство, что успешное развитие экономики округа возможно только на основе сочетания оленеводства, рыболовства и пушного промысла. Этим постановлением предлагалось разбраться с положением каждого колхоза и определить его уставную форму. В каждый колхоз были посланы работники из округа, и вопрос об уставной форме и перспективах развития каждого хозяйства рассматривался Окрисполкомом. Некоторые колхозы были с устава рыбацкой артели переведены на устав сельскохозяйственной. Всё это позволило быстро восстановить оленеводство и поднять экономику колхозов».

Ещё один штрих из рассказа Н.Б. Патрикеева: «В каком году, я не помню, в Тамбее был мор оленей, и ненцы не могли кочевать. Когда это случилось, он поехал в Москву просить помощь. Тогда же стояли приёмники “Родина” батарейные в кабинетах у начальства, и очень многие, в том числе мой отец, слышали, как “Голос Америки” передавал, что “...вчера губернатор провинции Ямал,

---

господин Броднев, срочно вылетел в Москву для решения вопросов, связанных с ненцами”. Он с Косыгиным был в деловых отношениях и через него решал многие вопросы.

Много хорошего он сделал для округа».

В газете «Красный Север» (№ 193 от 26.09.1967, рубрика «50 лет Красного Севера. Юбилейная анкета») есть статья М.М. Броднева «Я и мой Север». В ней говорится:

«Мы, коммунисты, посланные работать на Ямальскую культубазу, пришли к секретарю окружкома партии А.А. Тарасову. Он рассказал нам о тяжёлом положении с кадрами, подчеркнул, что особенно не хватает специалистов, резко говорил о временщиках, которые уезжали из округа. Беседа подходила к концу, когда Тарасов задал нам вопрос, как мне показалось, не без ехидства:

– А вы, ребята, надолго ли в округ? Скоро ли по домам собираетесь?

Я не выдержал.

– Уедем, когда к Салехарду подойдет железная дорога. В вагонах уедем.

– Шутник ты, парень. И, видимо, ершистый. Железную дорогу к Салехарду... – и секретарь рассмеялся так, как взрослые смеются над несуразной фантазией ребенка...».

А ведь пришлось работать Михаилу Митрофановичу и во времена строительства железной дороги Чум – Салехард – Игарка. Обратимся к его воспоминаниям того времени:

«В Салехардской колонии и тюрьме было много ненцев, в основном посаженных за расхищение социалистической собственности, тогда проходила такая кампания. Большинство осуждено за колхозных оленей. Едет ненец на фабрику на колхозных оленях. Выпил. Показалось мало. Продаёт колхозного оленя и пьёт. Приезжает домой, возмещает пропитого оленя собственным. Руководители колхозов и суды не считались с этим и наполняли ненцами колонию. В тундре ненцы ели парное мясо и сырую рыбу, а оказавшись в колонии, будучи непривычными к овощной и плохой пище, заболели цингой. Началась смертность, ежедневно умирало два-три человека. Умерло уже человек двадцать. Советуемся с Александром Тихоновичем Зенковым – секретарем Окружкома. Решили дать телеграмму Верховному прокурору и Верховному совету, что содержание ненцев в колонии приведёт к массовой их гибели. Своего шифра ни в Окрисполкоме, ни в Окружкоме не было. Начальнику окружного отдела НКВД поручили зашифровать и послать телеграмму через облотдел. На второй день за подписью Чубарова пришла шифровка: “Насаждали, сами расхлёбывайтесь, телеграмму в Москву не передадим”. Шифровку всё-таки передали в Москву, воспользовавшись шифром строителей железной дороги. Через несколько дней пришла телеграмма Верховного прокурора: “Всех ненцев из колонии освободить”».

---

А вот ещё случай, когда инструкторы Совмина побывали в Салехарде, как рассказывал о нем М.М. Броднев:

«Повёз я их на консервный комбинат на окрисполкомовской лошади. Нас трое, кучеру негде сесть, и его обязанности выполнял я. Лошадёнка была неказистая. В колхозах брать было запрещено, и мы довольствовались своим старым тощим гнедым. Навстречу нам ехал на машине Барабанов, начальник строительства железной дороги. Он остановил машину, я задержал лошадь. Разговорились. Барабанов сказал: “Я еду в Окружком, давайте доеду на лошади, а Вы поезжайте на машине”. Я отказался, пусть мои товарищи из Совнаркома полностью узнают, как мы живём. Этот случай дошёл до Косыгина. Он сказал: “Выделим Вам машину, пусть видят – едет представитель власти”. Машину выделили, но облисполком забрал её в свой гараж.

В 1947 году местное население округа оказалось в тяжёлом положении: государственные закупочные цены на пушнину не менялись с 1935 года, а на рыбу с 1941 года, в тоже время цены на продукты и товары за это время увеличивались несколько раз. Так, например, сдав одну песцовую шкурку (средняя её стоимость была 135 рублей), колхозник мог купить в 1940 году: хлеба – 120 кг, или сахара 27 кг, или масла 8,7 кг. Соответственно в 1947 году хлеба – 37,5 кг, сахара – 8,2 кг, масла – 2,1 кг. Для возмещения потерь при повышении цен рабочим и служащим, получающим менее 900 рублей в месяц, была повышена зарплата. Колхозники южных районов компенсировались высокими ценами на колхозном рынке. Для колхозников округа, особенно не имеющих оленей, создалось тяжёлое положение. Стоимость набора основных продовольственных продуктов (по нормам), составляющих прожиточный минимум семьи из четырёх человек, в 1940 году была 2 563 рубля, а в 1947 году этот же набор стоил 7 286 рублей, при среднем заработке колхозников четыре тысячи рублей. Большинство ненцев и ханты оказались в тяжёлом положении.

Наши ходатайства о повышении заготовительных цен на рыбу и пушнину отклонялись правительством. В 1947 году я подробно рассказал о положении населения А.Н. Косыгину и оставил ему докладную записку с расчётами. Через некоторое время вышло распоряжение за подписью Сталина об отпуске округу пяти миллионов рублей на оказание помощи населению. В 1948 году на эту же цель было отпущено 3,5 миллиона рублей, в 1949 году – 1,5 миллиона рублей. Областные начальники, особенно Щуров, обвиняли меня в насаждении среди ненцев собесовских тенденций. Население же рассматривало эту помощь как большую заботу правительства, и эти деньги называли “сталинскими”».

Из записной книжки М.М. Броднева:

«Март – апрель 1947 г. Строить дорогу Чум – Обская – Каменный – дело решенное. Энергичные поиски зданий и т.д. для экспедиции.

---

Июль 1948 г. Трагедия на Харбее. Бежавшие бендеровцы вырезали в 5 чумах 41 человек, 26 детей.

Декабрь 1949 года. Поездка на открытие дороги. Моя речь. Волнения. “Трудно передать значение дороги в жизни округа”. Рядом с оленьей упряжкой по тундре бежит поезд. Он сильнее, мощнее, но они не враги, а друзья по общему делу. Рассказ ненца о паровозе: “большая машина, а дышит, у неё, наверное, сердце есть, сама бежит, сама кричит”. Напомнил ямальских ненцев, которые дорогу представляли гладким местом и посланным железными листами (раз она железная).

1 апреля. С т. Барабановым В.А. решить вопросы: 1) О плане ж. д. объектов, с учетом интересов развития города, а не оторвано от города (не узко по-железнодорожному). 2) О планировке поселков: управление строительства, ж.д. поселка, поселка переправы и т.д. 3) О городских дорогах и мосте через р. Шайтанку с учетом работы автотранспорта. 4) О мощности электростанции, водопровода, канализации, с учётом нужд города. 5) О строительстве школы».

В справочнике «Улицы города Салехарда» [3] говорится следующее: 22 июля 1977 года решением исполкома Салехардского городского Совета депутатов трудящихся № 146 «О переименовании улиц и упорядочении уличного хозяйства в городе», «принимая во внимание предложения общественных организаций и просьбы трудящихся», переименовать улицу Парковая, присвоив ей наименование – улица Броднева [5].

В 2008 году вышла моя книга «Сава луца» – хороший человек М.М. Броднев» [4]. Валентина Александровна Вахнина – почётный гражданин округа – после окончания Салехардского зооветтехникума проработала в Ямальском районе 44 года, в последние годы возглавляла совхоз «Россия» . Она прекрасно знает ненецкий язык, традиции и обычаи кочующих северных народов. Это от неё я узнала, что ненцы звали Михаила Митрофановича Сава луца – хороший русский. А такое звание надо заслужить.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Фонд М.М. Броднева. Архив ГБУ «Ямало-Ненецкий окружной музейно-выставочный комплекс им. И.С. Шемановского».
2. Край земли, устремленный в будущее: Посвящается 75-летию Ямальского района. СПб.: Русская коллекция СПб, 2005. 240 с. : ил.
3. Улицы города Салехарда: Справочник / Служба по делам арх. Ямало-Ненец. авт. окр.; сост. В.Л. Реусова. Салехард, 2005. 65 с.
4. *Липатова Л.Ф.* «Сава луца» – хороший человек М.М. Броднев». Тюмень: Сити-пресс, 2008. 360 с.
5. Фонд М.М. Броднева. Архив ГБУ «Ямало-Ненецкий окружной музейно-выставочный комплекс им. И.С. Шемановского». Ф. 44. Оп. 1. Д. 535. Л. 10.

---

## RESUME

**Lyudmila F. Lipatova**, senior researcher at the State Budgetary Institution “Yamal-Nenets area museum-exhibition complex n.a. I.S. Shemanovsky”, Honored Worker of Culture of the Russian Federation, prizewinner of the Russian Literary Award named after Mamin-Sibiryak, Salekhard, Lipatovalf@yandex.ru.

### MIKHAIL MITROFANOVICH BRODNEV – A CHAIRMAN OF EXECUTIVE COMMITTEE OF YAMAL-NENETS DEPUTY AND WORK-PEOPLE COUNCIL (1942–1950)

The article describes the career of Mikhail Mitrofanovich Brodnev (1904-1971) who started his activity at Yamal culture base in Yamal-Nenets Area (Yar-Sale human settlement – a center of Yamal region) in 1935. He was a teacher in Olentechnicum and later a head of education district department. In 1942 he took a position of a deputy, then – a duty performer, and from 1944 till 1950 – a chairman of Executive Committee of Yamal-Nenets Deputy and Work-People District Council. He got sick with tuberculosis, after medical treatment he worked as a head of economy department at Yamal Agricultural Experimental Center. He toiled in Novosibirsk, Moscow, Yakutia. He was exposed to repressive actions and later rehabilitated. M.M. Brodnev published articles dedicated to regional natural history in various editions. In 1962 he retired on a pension. By his living way one can study a fate of the Soviet people generation, starting with the civil war and ending by the 1960th of the last century. The article highlights his activity in the position of a chairman of Executive Committee of Yamal-Nenets Area Council of Deputy and Work-People.

M.M. Brodnev, chairman of Executive Committee of Yamal-Nenets Area Council of Deputy and Work-People.

**ЧАСТЬ 2.  
ОТКРЫТЫЙ ПАРЛАМЕНТ И ПРОБЛЕМЫ  
ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА**

**Виктор Николаевич Руденко**  
член-корреспондент РАН,  
доктор юридических наук, профессор,  
директор Института  
философии и права УрО РАН  
г. Екатеринбург, rudenko@instlaw.uran.ru

## ОТКРЫТЫЙ ПАРЛАМЕНТ<sup>1</sup>

Рассматривается проблема открытости парламентской деятельности. Анализируются основные признаки «закрытого парламента». Автор показывает, что закрытость парламентской деятельности в той или иной мере характерна как для современных недемократических, так и демократических обществ. Индикаторами закрытости парламентов в демократических обществах являются, прежде всего, отсутствие механизмов гражданского участия в осуществлении законодательной власти, низкий уровень доверия граждан представительным органам, неконтролируемая секретность власти. Излагаются основные положения доктрины «открытого парламента», рассматриваются правовые институты, обеспечивающие взаимодействие органов законодательной (представительной) власти и гражданского общества в Российской Федерации. Акцентируется внимание на латентных формах сопротивляемости реализации доктрины открытого парламента в Российской Федерации.

Парламентская открытость, «открытый парламент», «закрытый парламент», индикаторы парламентской закрытости, доктрина «открытого парламента», сопротивляемости парламентской открытости.

Современный парламентаризм переживает новый этап своего развития, который содержательно может быть охарактеризован как переход от «закрытого» парламента к «открытому» парламенту. Как известно, парламентские учреждения с момента своего возникновения отличались чрезвычайной закрытостью. Представительством в них обладала лишь небольшая часть граждан, главным образом, выходцы из буржуазного сословия, стремящиеся освободиться от гегемонии старых классов [9, с. 120; 1, с. 159]. Эти учреждения первоначально функционировали как своего рода олигархические закрытые «дискуссионные клубы». В частности, английский и французский парламента на протяже-

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке исследовательского проекта Институт философии и права УрО РАН № 12-Т-6-1002 «Эволюция социально-политических и правовых регуляторов современного общества».

---

нии большей части XIX столетия работали в обстановке полусекретности. До 1834 г. в английском парламенте на галерее для публики запрещалось производить какие-либо записи. Данные о поименном голосовании депутатов стали публиковаться в нем с 1836 г., а во французском парламенте – только с 1885 г. [9, с. 137]. За разглашение материалов обсуждения английские журналисты подвергались значительным штрафам [1, с. 159]. Аналогично и в США до середины XIX столетия парламент работал закрыто. Члены парламента заседали в шляпах, во время заседаний они могли играть в карты и употреблять спиртные напитки. Публика в парламент не допускалась [6, § 57]. Закрытый режим работы парламентов XIX столетия почти не изменился и с введением всеобщего избирательного права, которое изменило процедуру отбора политических элит и способствовало трансформации буржуазной демократии в современную партийную демократию.

Но уже в XIX столетии деятельность парламентов за ее закрытость стала подвергаться критике. В начале XX века политиками и теоретиками демократии выдвигается масса альтернатив парламентаризму, среди которых – идея советов как работающих органов народного представительства (СССР), идея развития институтов прямой демократии (Швейцария). Подобного рода идеи выдвигались и впоследствии (Ливийская Джамахирия и др.). Но, как показал опыт, альтернативы идее парламентаризма выработать не удалось.

С середины XIX столетия до конца XX века парламентаризм претерпел существенные изменения. Отчасти под давлением критиков парламентаризма, частично под давлением масс парламентские учреждения стали намного более открытыми. Уже с середины XIX века повсеместно в развитых европейских странах и в США начинают публиковаться стенограммы заседаний парламентариев, в парламенты допускается публика. Вместе с тем, несмотря на существенные видимые сдвиги, открытость парламента, также как и открытость других органов власти, вплоть до настоящего времени остается одним из «невыполненных обещаний демократии» [1, с. 189].

Парламенты мира остаются достаточно закрытыми представительными учреждениями, что характерно не только для недемократических стран, но и для стран развитой демократии. На наш взгляд, феномен закрытости парламента для тех и других стран характеризуется следующим (Таблица 1):

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ «ЗАКРЫТОГО» ПАРЛАМЕНТА  
ПРИ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ И НЕДЕМОКРАТИЧЕСКИХ  
РЕЖИМАХ

Признак	Демократические режимы	Недемократические режимы
Нелегитимность депутатского корпуса в силу искажения итогов выборов	-	+
Ограничение или отсутствие доступа к информации о деятельности парламента, его комитетов и комиссий	-	+
Ограничение доступа к нормативным правовым актам, в том числе к отдельным законам	-	+
Отсутствие оппозиции и гарантий прав парламентского меньшинства	-	+
Отсутствие механизмов гражданского участия в законодательной деятельности	+ (- <sup>1</sup> )	+()
Низкий уровень доверия парламенту страны	+ <sup>2</sup>	+
Неконтролируемая секретность власти <sup>3</sup>	+	+

2 Вестминстерская система парламентаризма не предполагает широкого участия общественности в законодательной деятельности.

3 В большинстве европейских государств и в России в среднем не более трети граждан доверяют своим парламентам. По данным Института сравнительных исследований (CES-SI) за 2008 г. в Болгарии парламенту доверяли 7 % граждан, в Венгрии и Польше – по 10 %, в России – 24 %, в Португалии – 17 %, в Словакии – 24 %, в Словении – 29 %, в Эстонии – 23 %, во Франции – 30 %, в Испании – 38 %, в Великобритании – 31 %, в Бельгии – 34 %, в Германии – 33 %. Только в таких странах, как Дания, Финляндия, Нидерланды, Норвегия, Швейцария, Швеция, Кипр, парламентам доверяли более 40 % граждан, в частности, в Дании уровень доверия наиболее высок – 67 % [2].

4 Наличие «невидимой» сферы государственного управления экономикой и системой массовых коммуникаций [1, с. 190], отстраненность граждан от процесса законодательного регулирования отношений по вопросам формирования и исполнения бюджета, финансовых и налоговых отношений, отношений в сфере взаимодействия власти и средств массовой информации и др. Наличие этой сферы позволяет утверждать о наличии невидимой для общества «второй власти» [Там же].

---

Отмеченная закрытость парламента, так же как и иных высших органов государственной власти, в последние годы в научной литературе нередко выражается в метафорическом образе Паноптикона<sup>5</sup>, символизирующем непроницаемость власти даже в демократическом обществе. Все это влечет издержки развития современного парламентаризма. В период спокойного развития общества граждане не склонны доверять парламенту, полагаясь на самих себя. В случаях же кризисных ситуаций, когда парламентарии вынуждены принимать непопулярные решения, они пытаются возложить публичную ответственность на членов парламентов. В демократических обществах это выражается в пикетированиях зданий, в которых размещаются законодательные (представительные) органы власти, в проведении митингов против повестки дня пленарных заседаний парламентов, а в крайних случаях – в захватах зданий и помещений парламентов, в попытках установления «принудительного диалога» с депутатами и др.

Сложившаяся ситуация до конца XX столетия не вызывала особого беспокойства политиков и теоретиков права<sup>6</sup>. Но в начале XXI века проблема открытости парламента все чаще и чаще обсуждается в научной литературе и на форумах научной общности. Это связано с неоднозначными тенденциями развития властных отношений в современном мире. С одной стороны, повсеместно происходит усложнение всех сфер жизни общества, что влечет профессионализацию деятельности органов государственной власти, в том числе парламентов. Это приводит к определенному парадоксу: такие демократические институты, как парламент, все более нуждаются в специалистах – ученых, экспертах, советниках. Основная же масса граждан отстранена от участия в парламентской деятельности, что противоречит основному принципу демократии, согласно которому в принятии публично-властных решений могут участвовать все. В своем предельном воплощении данный парадокс означает, что демократические институты трансформируются в институты меритократические, построенные на принципе принятия решений элитарными слоями общества [4]. В связи с этим растет понимание значимости связей парламентариев с гражданским обществом и его институтами, осознание бесперспективности осуществления

---

5 В 1785 г. английский правовед, философ, экономист, инженер-механик Джереми Бентам описал устройство цилиндрического здания, в центре которого находится своего рода наблюдательный пункт, а по окружности от него – клетки-ячейки. Из наблюдательного пункта можно следить одновременно за всеми находящимися в ячейках обитателями, но при этом сами обитатели не знают, кто и когда наблюдает за ними. Паноптикон долгое время являлся символом тотального контроля, но в настоящее время он все чаще ассоциируется еще и с закрытостью власти [Дзоло, Д. С.; Боббио, Н.; Фуко М. и др.].

6 Примечательно, что в фундаментальном издании, посвященном деятельности парламентов мира, вышедшем в свет в начале 1990-х годов [7], проблема открытости парламента, взаимодействия парламента с институтами гражданского общества отдельно не поднималась его авторами, как не входящая в повестку дня того времени.

публичного представительства без взаимодействия с «представляемыми». Общемировым трендом становятся идеи «открытого государства», «открытого правительства», «открытого региона», «открытого парламента» и др. Данная проблема в достаточной мере осознается и в Российской Федерации: «Очевидно, что в современном мире иерархические модели принятия решений и передачи информации не способны справиться с постоянно нарастающей сложностью социальных и экономических процессов. Нормой для ведущих развитых стран мира... является построение матричных или сетевых структур..., обеспечивающих горизонтальное движение информации и фактически стирающих грань между избираемыми политиками, профессиональной бюрократией, экспертным сообществом и институтами гражданского общества» [3, с. 3].

Усилиями неправительственных организаций, экспертного общества и правительств демократических стран в настоящее время осуществляется выработка доктрины открытого парламента – научной теории организации и деятельности законодательной (представительной) власти, основанной на идее информированности гражданского общества о парламентской деятельности и идее участия граждан в осуществлении этой власти. В наиболее рафинированном виде данная доктрина представлена в Декларации парламентской открытости, поддержанной в июле 2012 г. на конференции парламентских организаций более 50 стран мира [11]. В сокращенном и переработанном виде основные параметры доктрины представлены в Таблице 2.

*Таблица 2*

## ОСНОВНЫЕ ПАРАМЕТРЫ ДОКТРИНЫ «ОТКРЫТОГО» ПАРЛАМЕНТА

<p>Распространение культуры открытости</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– распространение культуры открытости через законодательство;</li> <li>– парламентский надзор за исполнением законов, закрепляющих открытость;</li> <li>– распространение гражданского образования в сфере парламентаризма;</li> <li>– поощрение участия граждан в парламентской деятельности;</li> <li>– предоставление насколько это возможно полной, точной и своевременной информации о деятельности парламента, законодательном процессе и др.</li> </ul>
<p>Обеспечение прозрачности парламентской информации</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– принятие норм, обеспечивающих публикацию и раскрытие парламентской информации;</li> <li>– предоставление информации о конституционной роли парламента, его функциях, комитетах и комиссиях, аппарате;</li> <li>– предоставление информации о депутатах и их мандатах, их помощниках, контактной информации;</li> <li>– информирование граждан о парламентской повестке;</li> <li>– привлечение граждан к разработке законов и их предварительному анализу;</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>– публикация протоколов заседаний комитетов и комиссий, стенограмм пленарных заседаний парламента, публичных отчетов и стенограмм парламентских слушаний;</li> <li>– фиксация голосов депутатов и опубликование результатов поименного голосования;</li> <li>– предоставление информации о бюджете, включая информацию о бюджете парламента, его исполнении, контрактах;</li> <li>– раскрытие информации об имуществе и источниках доходов парламентариев;</li> <li>– раскрытие информации о конфликтах интересов, нарушении депутатской этики, взаимодействии членов парламента с группами интересов и влияния;</li> <li>– опубликование информации о результатах судебных или парламентских расследований неэтичного поведения, конфликта интересов или коррупции и др.</li> </ul>
<p>Обеспечение легкой доступности парламентской информации</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– предоставление информации через множество каналов, в том числе через физический доступ на слушания, печатные СМИ, радио, телевидение, Интернет и др.;</li> <li>– вещание в прямом эфире и предоставление архивированной информации по запросу;</li> <li>– гарантии доступности информации независимо от географических ограничений</li> <li>– использование «простого» языка;</li> <li>– использование национальных языков;</li> <li>– гарантии бесплатного доступа к парламентской информации и др.</li> </ul>
<p>Обеспечение электронного доступа и анализа парламентской информации</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– поддержка парламентских веб-сайтов;</li> <li>– предоставление информации в доступных форматах, которые могут быть прочтены и обработаны компьютерами;</li> <li>– гарантирование приватности граждан, исключение членства и регистрации, ограничивающих публичный доступ к парламентским сайтам;</li> <li>– продвижение простых и стабильных механизмов поиска информации;</li> <li>– связывание парламентской информации гиперссылками;</li> <li>– организация двухсторонних коммуникаций, позволяющих гражданам откликаться на парламентскую деятельность и входить в контакт с депутатами, парламентской администрацией.</li> </ul>

Представляется, что большинство из приведенных положений доктрины открытого парламента заслуживает пристального внимания. В Российской Федерации в последние годы принимаются меры, направленные на обеспечение большей открытости деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Указанные меры предусматривают развитие как традиционных, так и новейших форм взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти и гражданского общества (Таблица 3).

Таблица 3

АКТУАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Традиционные формы взаимодействия	Новейшие формы взаимодействия
<ul style="list-style-type: none"> <li>– обращения граждан и общественных организаций в законодательный (представительный) орган власти, в том числе законодательные предложения граждан;</li> <li>– гражданские законодательные инициативы;</li> <li>– публичные или общественные слушания при подготовке законопроектов;</li> <li>– общественные советы и консультативные советы с участием представителей общественности при законодательных (представительных) органах власти;</li> <li>– общественные палаты;</li> <li>– участие граждан в работе парламентских комитетов и комиссий;</li> <li>– встречи депутатов с избирателями;</li> <li>– выездные заседания парламента, парламентских комитетов;</li> <li>– общественные экспертизы проектов правовых актов;</li> <li>– информирование граждан и общественных организаций о деятельности законодательного (представительного) органа власти в печатных средствах массовой информации, по радио и на телевидении и др.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– электронные «публичные слушания»;</li> <li>– электронные депутатские приемные;</li> <li>– электронные голосования;</li> <li>– взаимодействие законодательного (представительного) органа власти с онлайн-сообществами, включая рассмотрение гражданских инициатив;</li> <li>– краудсорсинг;</li> <li>– размещение информации о деятельности законодательного (представительного) органа власти на Интернет-сайте этого органа и др.</li> </ul>

Среди традиционных форм взаимодействия парламента и гражданского общества на региональном уровне широкое распространение получает, в частности, институт общественных слушаний. В настоящее время в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре сформировалась уникальная система взаимоотношений коренных народов с государством и частным бизнесом. Характерными ее признаками стали общественные слушания, проводимые по нефтегазовым и другим проектам [8, с. 17]. Аналогичная система сложилась и в Ямало-Ненецком автономном округе.

Из новейших форм взаимодействия законодательных (представительных) органов государственной власти и гражданского общества на федеральном уровне организации государственной власти следует назвать концепцию «Российской общественной инициативы», которой предусмотрено обязательное рассмотрение обще-

ственных Интернет-инициатив, поддержанных более чем 100 тыс. голосов граждан и участие представителей палат Законодательного Собрания Российской Федерации, общественных организаций и бизнес-сообщества, а также экспертов в экспертизе поддержанных законодательных предложений граждан [10]. Ключевым принципом указанной концепции является принцип открытости. Представляется, что основные положения Концепции, распространяющиеся, главным образом, на федеральные органы исполнительной власти, найдут свое применение и на уровне субъектов Российской Федерации, а также существенно повлияют на организацию деятельности законодательных (представительных) органов власти. Движение в сторону большей открытости законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации уже наблюдается в разных регионах нашей страны. В частности, в Тюменской области на протяжении нескольких лет ежегодно проводятся так называемые «электронные публичные слушания» об областном бюджете [5].

Развитие перечисленных форм взаимодействия законодательных (представительных) органов власти и гражданского общества, безусловно, способствует практической реализации доктрины открытого парламента. Вместе с тем в Российской Федерации и ее субъектах существуют факторы латентной «сопротивляемости» реализации стратегии парламентской открытости (Таблица 4).

Таблица 4

#### ФАКТОРЫ ЛАТЕНТНОЙ «СОПРОТИВЛЯЕМОСТИ» РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ОТКРЫТОСТИ

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>– декларативный характер поддержки идеи парламентской открытости;</li><li>– создание многочисленных, но «неработающих» органов с участием общественности;</li><li>– вовлечение в работу парламентских комитетов и комиссий одних и тех же «общественников»;</li><li>– отсутствие в законодательном (представительном) органе структурных подразделений или должностных лиц, занимающихся на постоянной основе вопросами взаимодействия с гражданским обществом;</li><li>– наличие норм законодательства, закрепляющих формы гражданского участия в законодательном процессе, но не предусматривающих механизмов их реализации на практике и др.</li></ul> |
|---|

Очевидно, что продвижение к парламентской открытости не должно становиться кампанией, в результате которой создается декорация открытости законодательной власти. Основные положения доктрины «открытого парламента», если они одобрены на об-

---

шенациональном и региональном уровнях организации публичной власти, должны быть наполнены конкретным содержанием и обеспечены правовыми механизмами их реализации.

Идея парламентской открытости в современном мире широко распространена. Симптоматично, что в последнее время в разных странах мира она получает свое зримое воплощение в символическом пространстве архитектурных форм. Одним из показательных является архитектурный проект Соор Himmelb (L) AU – комплекс «Открытый парламент», Албания, г. Тирана [12]. По замыслу его разработчиков пространственное расположение палаты парламента отражает основной демократический принцип – власть электората. Общественность может посещать парламентский комплекс, значительная часть которого выполнена из стекла, в любое время. При этом электорат помещается над избранными членами собрания.

Развитие парламентаризма в Российской Федерации совпадает с общемировыми трендами. Парламентская деятельность становится все более открытой. Представляется, что в ближайшее время в нашей стране необходимо разработать соответствующую концепцию парламентской открытости, учитывающую имеющиеся наработки, произведенные в других странах мира. Эта концепция должна основываться на принципах делиберативной демократии, в соответствии с которыми лица, чьи интересы затрагивает принимаемое публично-властное решение, должны иметь право на участие в обсуждении этого решения и обладать возможно полной информацией по рассматриваемому вопросу.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 320 с.
2. Доверие политическим и государственным институтам. [Электронный ресурс] // Институт сравнительных и социальных исследований (CESSI). URL: [http://www.cessi.ru/index.php?id=20&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=61&cHash=ec871eacae](http://www.cessi.ru/index.php?id=20&tx_ttnews[tt_news]=61&cHash=ec871eacae) (дата обращения: 02.02.2013)
3. Итоговый доклад Президенту РФ Рабочей группы по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое Правительство». 5 мая 2012 года. 130 с.
4. Лэш К. Восстание элит и предательство демократии. М.: Изд-во «Логос», изд-во «Прогресс», 2002. 224 с.
5. Матренина К.Ю. Электронные публичные слушания как дополнительный механизм проведения публичных слушаний // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С. 112–115.
6. Омельченко О.А. Всеобщая история государства и права. Учебник в 2-х т. М.: Тон – Остожье, 2000. Т. 2. 496 с.
7. Парламенты мира. М.: Высшая школа «Интерпракс», 1991. 624 с.

- 
8. Плюснина М. Коренная экспертиза // *kommersant.ru*. Тематическое приложение к газете «Коммерсантъ». 2012. 30 авг. С. 17.
  9. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 2001. 292 с.
  10. Концепция формирования механизма публичного представления предложений граждан Российской Федерации с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для рассмотрения в Правительстве Российской Федерации предложений, получивших поддержку не менее 100 тыс. граждан Российской Федерации в течение одного года (утв. Правительством Российской Федерации) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обновления: 12.10.2012).
  11. Declaration of Parliamentary Openness. July, 31. 2012. URL: <http://www.openingparliament.org/declaration> (дата обращения: 02.02.2013)
  12. The Open Parliament of Albania. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.coop-himmelblau.at/architecture/projects/the-open-parliament-of-albania> (дата обращения: 02.02.2013).

## RESUME

**Victor Nikolaevich Rudenko**, Corresponding Member of RAS, doctor of law, full professor, Director, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, [rudenko@instlaw.uran.ru](mailto:rudenko@instlaw.uran.ru).

### THE OPEN PARLIAMENT

The problem of parliamentary openness is considered. The main characteristics of «closed parliament» are analyzed. The author shows that closure of parliamentary activity inheres in some measure both in the modern undemocratic and democratic societies. The indicators of parliamentary closure are first of all the absence of citizen participation in legislative power exercising, the low citizens trust level to representative bodies, uncontrolled government secrecy. The main statements of «open parliament» doctrine are represented, the law institute providing cooperation between legislative bodies and civil society in the Russian Federation. The author pays the most attention to the latent forms of resistance to realization of the parliamentary openness doctrine in the Russian Federation.

Parliamentary openness, «open parliament», «closed parliament», indicators of parliamentary closure, «open parliament» doctrine, resistance to parliamentary openness.

321.011.3;  
УДК 342.53;  
34.028.6

**Елена Геннадьевна Зленко,**  
заместитель Председателя  
Законодательного Собрания Ямало-  
Ненецкого автономного округа,  
г. Салехард, zlenko@gd.gov.yanao.ru

## **ОТКРЫТЫЙ РЕГИОН – ОТКРЫТЫЙ ПАРЛАМЕНТ**

В статье представлены основные механизмы открытого региона, которые позволят обеспечить высокий уровень прозрачности деятельности органов государственной власти, вовлечь граждан, профессиональные сообщества, бизнес, общественные организации в определение стратегий, подготовку, реализацию и оценку решений региональных властей. Подробно дается описание таких механизмов как общественный совет, комиссия по кадровому развитию, контракт эффективности, E-government.

Открытое правительство, открытый регион, гражданское общество, общественный совет, информационная открытость.

Под руководством Министра Российской Федерации М.А. Абызова на федеральном уровне внедряется система «Открытое правительство», которая является уникальным для Российской Федерации проектом по построению принципиально нового механизма разработки и реализации мер государственной политики, а также контроля за их исполнением.

В соответствии с поручением Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева от 12 июля 2012 года № ДМ-П36-4013 в настоящее время осуществляется работа по подготовке пилотных проектов «Открытого правительства» в субъектах Российской Федерации.

Пилотными площадками для внедрения проекта «Открытый регион» на первом этапе являются 17 регионов: Краснодарский, Красноярский, Приморский, Хабаровский, Ставропольский края, г. Москва, г. Санкт-Петербург и Кабардино-Балкарская Республика, Ивановская, Калужская, Кировская, Новгородская, Самарская, Свердловская, Тюменская и Ульяновская области, Республика Татарстан.

Деятельность системы «Открытое правительство» в регионе направлена на обеспечение высокого уровня прозрачности органов государственной власти, активного участия гражданского общества в развитии системы государственной власти, повышении эф-

---

фективности работы органов государственной власти, доступности предоставляемых государственных услуг, а также на создание возможности гражданскому обществу контролировать органы власти.

При этом система не является дополнительным органом исполнительной власти либо заменой государственного контроля и надзора.

Использование системы «Открытое правительство» в регионе дает новые площадки для взаимодействия с обществом, повышает эффективность управления и доверие к властям.

В рамках системы объединяются усилия органов государственной власти, бизнеса, широкой общественности и профессиональных сообществ для достижения поставленной цели.

Органы государственной власти в регионе формируют общественно значимые приоритеты деятельности региона, повышают эффективность управления, создают прозрачную и эффективную систему мотивации и профессионального развития государственных и муниципальных служащих.

Бизнес вырабатывает предложения по улучшению конкурентной среды, качества государственного регулирования отрасли и формированию механизмов борьбы с коррупцией.

Общественность принимает участие в повышении качества и доступности государственных услуг, в том числе в электронном виде, осуществляет оценку и гражданский контроль качества государственного управления, дает обратную связь и вносит предложения.

Профессиональные сообщества предоставляют обратную связь органам власти региона, повышая качество их решений, и вносят предложения по повышению эффективности деятельности региональных органов власти.

Основными механизмами системы являются общественный совет, комиссия по кадровому развитию, контракт эффективности, E-government. Рассмотрим каждый из механизмов системы «Открытый регион».

Общественный совет привлекается региональной властью для совместной проработки приоритетных направлений деятельности – качество жизни, антикоррупция, кадровая политика и развитие конкуренции. Вносит предложения на рассмотрение региональными властями, проводит экспертизу их решений, контролирует реализацию различных инициатив.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей предвыборной статье «Демократия и качество государства» отмечал, что в настоящее время работа общественных советов при органах исполнительной власти носит формальный характер и необходимо обеспечить участие в них по-настоящему независимых экспертов и представителей заинтересованных общественных организаций, а также установить перечень нормативных актов и программ, которые не могут быть приняты без предварительного и публичного обсуждения на Общественном совете.

---

Комиссия по кадровому развитию обеспечивает развитие кадрового резерва и банка вакансий региональных властей, разрабатывает и внедряет современные инструменты привлечения, мотивации, оценки и ротации кадров на государственной службе, принимает решения по назначениям, разработке кадровой стратегии.

Контракт эффективности представляет собой целевые показатели региональной власти в части открытости информации и вовлеченности общества и обеспечивает их исполнение.

E-government предоставляет гражданам эффективный и удобный способ взаимодействия с государством посредством перехода на электронные муниципальные услуги и электронный документооборот, «открытые» данные и бюджет.

Кроме того, одним из основных механизмов является единый стандарт информационной открытости.

Информация открытого органа государственной власти должна отвечать следующим обязательным требованиям:

- полнота: данные должны предоставляться в полном объеме без ограничений;
- первичность: данные должны предоставляться в первичной форме без модификаций, в открытом формате исходных данных;
- своевременность: данные должны предоставляться в установленные сроки. Электронные запросы и предложения должны обрабатываться эффективно, с использованием технологических платформ;
- доступность: данные должны быть доступны максимальному числу граждан независимо от их статуса или возможностей;
- обрабатываемость: формат данных способствует их беспрепятственной компьютерной обработке;
- свободное использование: данные не защищены патентным правом и разрешено их повторное использование.

Выделяется 20 обязательных критериев информационной открытости, которые можно поделить на пять групп: общий контекст, информация о деятельности, информация о внутренней эффективности, внешняя оценка деятельности, взаимодействие с обществом.

Работа механизмов «Открытого правительства» в регионе происходит в несколько этапов, включающих инициацию обсуждения, выработку решения и внедрение.

На этапе инициации обсуждения поступившее предложение от общества рассматривается общественным советом на предмет соответствия фундаментальным принципам.

В ходе выработки решения возможно проведение общественных опросов, встреч с профессиональным сообществом для обсуждения решения, затем предоставление рекомендаций региональным властям для окончательной доработки предложения.

Внедрение обеспечивается региональными властями путем разработки нормативных документов и получением обратной связи от общества.

---

Для вовлеченности общества в работу «Открытого региона» необходимо всестороннее регулярное освещение его деятельности, включая:

- публичные заседания Общественного совета (палаты), заседаний правительства и законодательного собрания региона;
- обсуждения с общественностью контроля эффективности работы региональных властей;
- встречи с профессиональным и бизнес-сообществами для обсуждения принимаемых решений;
- опросы и голосования по приоритетам и решениям;
- интервью и прямые линии руководства субъекта Российской Федерации в СМИ;
- публикации данных по расходованию бюджетных средств.

Для создания системы «Открытое правительство» на региональном уровне потребуется внесение изменений как в федеральное, так и в региональное законодательство.

После внесения изменений в федеральное законодательство в законы субъектов Российской Федерации должны быть внесены изменения, приводящие их в соответствие с общими принципами формирования системы «Открытое правительство», включая бюджетный процесс и предоставление государственных и муниципальных услуг.

Важным моментом является создание системы информационной открытости и доступности деятельности органов государственной власти Российской Федерации.

В числе элементов системы – внедрение электронного правительства с оказанием максимального количества услуг, введение системы «одного окна» и наличие в структуре официальных интернет-сайтов законодательного и высшего исполнительного органа государственной власти региона обязательных разделов, предусмотренных федеральным законодательством.

Порядок обязательной трансляции в открытой сети Интернет заседаний законодательного собрания и правительства региона должен быть закреплен законами субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что согласно Регламенту Законодательного Собрания автономного округа заседания транслируются посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет в режиме реального времени на официальном сайте Законодательного Собрания автономного округа.

Депутаты, представители общественных и экспертных советов, иные представители гражданского общества систематически должны привлекаться к участию в заседаниях правительства субъекта Российской Федерации.

Должна быть создана и законодательно закреплена система отчетов о деятельности региональных органов государственной власти в рамках системы «Открытое правительство».

Одним из необходимых условий развития демократического гражданского общества является всестороннее развитие гражданской законодательной инициативы населения.

---

Президент Российской Федерации В.В. Путин в своей предвыборной статье «Демократия и качество государства», а также на Петербургском международном экономическом форуме в июне текущего года отмечал, что любая законодательная инициатива, которая наберет больше 100 тысяч авторизованных подписей в Интернете, должна быть рассмотрена в парламенте.

В связи с этим особого внимания требует система подачи и учета петиций граждан, с обязательным рассмотрением законодательным собранием субъекта Российской Федерации петиций, получивших поддержку более 0,1 % численности населения региона. Следовательно, в Ямало-Ненецком автономном округе законодательная инициатива должна быть рассмотрена при получении поддержки более 530 человек.

Широкое информирование населения региона о законодательных актах позволяет населению участвовать в мониторинге законодательства и дает возможность законотворческим органам получать обратную информацию в виде предложений граждан и общественных организаций по внесению изменений в региональные законы.

Так, в апреле прошлого года депутатами Законодательного Собрания автономного округа приняты изменения в Закон автономного округа «О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Ямало-Ненецком автономном округе», полностью основанные на предложениях граждан и общественных организаций.

Одним из способов мониторинга эффективности законодательства является опрос либо анкетирование граждан. В 2011 году проводилось анкетирование по изучению жилищных условий многодетных семей, в настоящее время при участии окружной Ассоциации организаций ветеранов боевых действий проводится изучение социально-экономического положения семей погибших (умерших) ветеранов боевых действий, основанием послужило обращение представителя данной категории граждан.

Кроме того, в рамках мониторинга законодательства проводятся выездные заседания, личный прием граждан, «круглые столы» на телевидении, где граждане могут задать любой интересующий их вопрос по теме эфира. Обеспечивается приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством. Осуществляется взаимодействие с органами прокуратуры, юстиции. Значительная роль в проведении мониторинга отведена экспертно-правовому управлению, созданному в Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа.

Таким образом, формы мониторинга социального законодательства разнообразны и с каждым годом совершенствуются. Полагаю, что основным достоинством проводимого нами мониторинга является то, что он не носит закрытый теоретический характер, а проводится непосредственно с участием граждан и общественных организаций и для них.

---

Повышению качества и доступности государственных услуг, оказываемых на региональном уровне, способствует развитие системы гражданского контроля их предоставления, предусматривающее в том числе:

- организацию «народной экспертизы» законопроектов с привлечением экспертных групп, представителей гражданского общества, бизнеса и СМИ.

Практика общественного обсуждения законопроектов как один из видов мониторинга введена на федеральном уровне и подержана в нашем регионе.

В 2011 году проведено общественное обсуждение проектов законов автономного округа «О культуре в Ямало-Ненецком автономном округе», «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа «О регулировании отдельных земельных отношений в Ямало-Ненецком автономном округе» в части установления права на бесплатное предоставление земельных участков многодетным семьям для индивидуального жилищного строительства;

- обеспечение качественного раскрытия информации о деятельности госорганов на едином сайте, введение механизма интерактивности;

- внедрение подхода «открытые данные», который позволит широкое повторное использование публичных баз государственных данных гражданским обществом, бизнесом и СМИ;

- принятие мер по обеспечению прозрачности консультаций;

- стимулирование развития журналистских расследований с обязательной реакцией власти;

- формирование и распределение грантов для поддержки общественных порталов, социальных медиа, общественных организаций, принимающих участие в работе;

- стимулирование развития института парламентского расследования.

Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе предвыборной кампании отмечал, что парламентариям надо подумать над наполнением реальным содержанием заложенной в Федеральном законе от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» процедуры парламентских расследований.

Механизм правового регулирования расследований нельзя признать совершенным, ряд норм Закона о парламентском расследовании препятствуют инициированию и проведению расследования, сводят его результаты на нет. Это не соответствует потребностям в укреплении парламентского контроля и в становлении эффективного механизма защиты прав и свобод человека и гражданина.

Парламентские расследования – действенный институт, с помощью которого законодательная власть может реализовать контрольные полномочия. Совершенствование института парламентских

---

расследований является необходимым в целях повышения эффективности реализации всех функций законодательного органа, становления действенного механизма защиты гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, что способствует укреплению основ конституционного строя Российской Федерации [2].

Таким образом, система «Открытого правительства» в субъектах Российской Федерации задумана и разрабатывается как максимально выигршная для всех вовлеченных сторон.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Путин В.В.* Демократия и качество государства // Коммерсантъ, 2012. № 20/П. 6 февраля.
2. *Федотова Ю.Г.* Парламентское (депутатское) расследование как форма парламентского контроля в законодательстве субъектов Российской Федерации // Современное право. 2011. № 10. С. 47–52.
3. Открытое правительство [Электронный ресурс] // URL : <http://большоеправительство.рф> (дата обращения: 01.11.2012).

#### RESUME

**Zlenko Elena Gennadyevna**, vice-chairman of Legislative Assembly Yamal-Nenets Autonomous Area, Salekhard, [zlenko@gd.gov.yanao.ru](mailto:zlenko@gd.gov.yanao.ru).

#### OPEN REGION – OPEN PARLIAMENT

The article presents the main mechanisms of the open region which allow to provide a high level of transparency of the public authorities' activity, to involve citizens, professional communities, business and public organizations in the defining of strategy, preparation, realization and the assessment of the regional authorities' decisions. The author gives a detailed description of such mechanisms as a public council, the commission on personnel development, the contract of efficiency, e-government.

Open government, open region, civil society, public council, information openness.

**Екатерина Александровна Сухова,**  
младший научный сотрудник сектора  
экономической географии отдела регио-  
нальных геополитических исследований  
Государственного казенного учреждения  
«Научный центр изучения Арктики»,  
г. Салехард, learn2@yandex.ru

## **ЭЛЕКТРОННОЕ ГОСУДАРСТВО – ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Процесс развития информационного общества в России приводит к реализации проекта электронного государства в центральных органах государственной власти и на региональном уровне. В рамках этого проекта решаются задачи по использованию информационно-коммуникационных технологий в работе государственных органов власти, по использованию виртуального пространства сети Интернет для расширения способов общения с гражданами и организациями и другие. Для решения сложных задач государственного управления необходимо использовать современные достижения в области информационных технологий, а также инициировать новые научные исследования в этой области.

Электронное государство, информационное общество, «Электронная Россия», административная реформа, государственное управление.

Построение глобального информационного общества привело к реализации в большинстве стран мира концепции электронного государства, основанной на преобразовании государственного управления при использовании информационных технологий в процессе государственной деятельности и при оказании государственных услуг.

В настоящее время часто говорят об «электронном правительстве», фактически речь идет об «электронном государстве», «электронном государственном аппарате», «электронной инфраструктуре государства», «государстве информационного общества» и о самом этом обществе, которое также превращается в информационное, приобретая совершенно новые и прежде несвойственные ему черты.

Термин «электронное государство» касается всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. Это не означает сосуществования двух государств – бумажного и электронного – это одно и то же государство, но с новыми методами работы.

Создание электронного государства в большинстве случаев отражает желание людей улучшить управление государством на

---

основе достижений в области информационно-коммуникационных технологий, которые уже внедрены и успешно опробованы в бизнесе. Вот почему эта тематика тесно связана в различных странах с реформами гражданской службы и государственных органов. Она совершенно не подразумевает отмену других методов работы и средств доступа граждан и бизнеса в государственные органы, а наоборот, расширяет набор уже имеющихся.

Электронное государство в России включает в себя электронное правительство, электронный парламент и электронное правосудие, переход к которым осуществляется с учетом положительного опыта западных стран.

Общий подход к электронному государству и понимание его функций во многом зависит от уровня внедрения информационных технологий в обществе. Например, в России, где электронное государство проходит начальный этап своего становления, это понятие сужается до совершенствования государственного управления в целях обеспечения доступа к информации с помощью использования новых информационно-коммуникационных технологий, что, безусловно, должно повысить его эффективность.

В рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия» сформированы технологические контуры Единой государственной автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации и нормотворческой деятельности представительных органов местного самоуправления (ГАС «Законотворчество») и Парламентского портала.

Создание информационных, информационно-технологических и других составляющих электронного парламента предусмотрено в плане реализации стратегии развития информационного общества в Российской Федерации и в государственной программе «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Создание электронного парламента позволит сформировать единое информационно-технологическое пространство законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях, а также нормотворческой деятельности на местном уровне.

В настоящее время руководство нашей страны старается внедрять новые информационные технологии для совершенствования методов государственного управления.

Так, например, 18 апреля 2012 года состоялось совещание правительства под председательством Владимира Путина, которое было посвящено реализации задач, поставленных главой правительства в его статье «Демократия и качество государства». На нем рассматривался вопрос об обязательном свободном доступе граждан к открытым данным «в формате, пригодном для внешней компьютерной обработки».

Также Владимир Путин отметил, что Россия нуждается в «современной модели управления, основанной на применении самых

---

современных информационных технологий», в качестве примера которых он привел «так называемый краудсорсинг». Краудсорсинг – передача определённых производственных функций неопределённому кругу лиц. Решение общественно значимых задач силами множества добровольцев, часто координирующих при этом свою деятельность с помощью информационных технологий. Поднимался вопрос вовлечения граждан в процесс государственного управления. Например, было бы справедливо, если бы предложения граждан, набравшие 100 тысяч авторизированных подписей в Интернете, рассматривались Государственной Думой.

Однако введение общественной законодательной инициативы потребует создания механизма экспертизы предложений граждан. В противном случае «идея распустить ГАИ» способна набрать 100 тысяч подписей граждан в первый день. Информационные технологии – основной инструмент, обеспечивающий выполнение поставленных задач.

Работа по совершенствованию деятельности государственного аппарата в регионах ведется на основе широкого использования информационных и телекоммуникационных технологий, комплексных систем электронного документооборота. Что обеспечивается федеральной целевой программой «Электронная Россия», Концепцией использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти, Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», Концепцией электронного правительства.

Многие регионы самостоятельно начинают работать над внедрением новых форм организации деятельности парламента. Основная задача которых – обеспечить за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и эффективности работы аппарата законодательного собрания, открытости и доступности информации о его деятельности, удобства получения организациями и гражданами этой информации.

Что касается решений по реализации права граждан на получение информации, по обеспечению открытости деятельности парламента – в сети Интернет ведется прямая видеотрансляция пленарных заседаний, в форме видеоконференций проводятся правительственные часы и парламентские слушания. Народные депутаты в некоторых региональных законодательных собраниях уже сейчас имеют возможность работать с материалами с использованием мобильных устройств со специальным программным обеспечением, в которых содержится актуальная повестка заседания и законопроекты в электронном виде (например, Apple iPad2). Цель всех этих преобразований перейти на формат «электронного парламента», т.е. на электронное документационное обеспечение всего законодательного процесса и работы аппарата.

---

Электронный парламент – реальная перспектива развития парламента Ямало-Ненецкого автономного округа. Необходимо осознать, что это его будущее. В связи с этим полезно иметь представление о возможностях новых информационных технологий, чтобы очертить круг задач, которые возможно решать с их помощью.

Применяя в своей работе новые информационные технологии, государственные органы власти смогут расширить формы общения с гражданами и организациями, создать новые площадки для дискуссий, автоматизировать процессы управления, планирования и контроля, что повысит эффективность деятельности.

Процесс внедрения «электронного государства» имеет встречное направление: «снизу вверх» – представляя все возрастающие потребности информационно-коммуникационного взаимодействия гражданского общества с государством и «сверху вниз» – наращивая возможности государства в информационно-коммуникационном поле. Во втором случае при внедрении информационных технологий необходимо не только учитывать возможности новых технологий, но и обеспечить с их помощью решение максимального набора задач, поставленных перед органами государственной власти.

Множество различных видов информационных технологий, полезных в работе органов государственной власти, условно можно разделить следующим образом:

- Прошлые: уже внедренные и используемые информационные технологии. Это обеспечивающие программы – бухгалтерия, кадры, офисные приложения, программные комплексы электронного документооборота, интернет-сайты государственных органов.

- Настоящее: внедряемые информационные технологии. Это – ситуационные центры, Интернет ресурсы для обсуждения законопроектов (например – [zakonproekt2012.ru](http://zakonproekt2012.ru)), система межведомственного электронного взаимодействия, позволяющая обмениваться информацией с другими органами власти.

- Будущее: информационные технологии, возможные к применению в органах власти. Например, экспертные системы, информационные системы поддержки принятия управленческих решений.

Назначение экспертных систем заключается в решении достаточно трудных для экспертов задач на основе накапливаемой базы знаний, отражающей опыт работы экспертов в рассматриваемой проблемной области. Достоинство применения экспертных систем заключается в возможности принятия решений в уникальных ситуациях, для которых алгоритм заранее не известен и формируется по исходным данным в виде цепочки рассуждений из базы знаний. Причем решение задач предполагается осуществлять в условиях неполноты, недостоверности, многозначности исходной информации и качественных оценок процессов.

---

Экспертная система является инструментом, усиливающим интеллектуальные способности эксперта, и может выполнять следующие роли:

- консультанта для неопытных или непрофессиональных пользователей;
- ассистента в связи с необходимостью анализа экспертом различных вариантов принятия решений;
- партнера эксперта по вопросам, относящимся к источникам знаний из смежных областей деятельности.

Система поддержки принятия решений (СППР) – компьютерная автоматизированная система, целью которой является помощь людям, принимающим решение в сложных условиях, для полного и объективного анализа предметной деятельности. СППР возникли в результате слияния управленческих информационных систем и систем управления базами данных.

Для анализа и выработок предложений в СППР используются разные методы. Это могут быть: информационный поиск, интеллектуальный анализ данных, поиск знаний в базах данных, рассуждение на основе прецедентов, имитационное моделирование, эволюционные вычисления и генетические алгоритмы, нейронные сети, ситуационный анализ, когнитивное моделирование и др. Некоторые из этих методов были разработаны в рамках решения задач, связанных с проблемами искусственного интеллекта. В таком случае говорят об интеллектуальной СППР.

Возможности данной системы обширны – составление графических представлений информации (графики, диаграммы), аналитических отчетов, визуализация процессов и многое другое. Разработка подобных систем требует привлечения широкого круга специалистов в информационных технологиях, времени для исследования области применения, дорогостоящих программных и аппаратных средств.

Что касается эффективности электронного государства, то сейчас на начальном этапе его создания однозначно ответить на этот вопрос невозможно. Многие считают, что его создание не может радикально изменить институциональную структуру государственного управления, а также, что она не пользуется поддержкой среди населения. На самом деле главная проблема электронного государства заключается в том, что не все знают, как пользоваться его услугами и извлекать из него выгоды. В настоящее время огромное значение имеет распространение информации об электронном государстве, пропаганда самой идеи электронного государства и продвижения соответствующих информационно-коммуникационных технологий в государственные органы различных уровней. Для полного принятия обществом новых возможностей нужно, наверное, дождаться, пока подрастут наши дети, которые уже не смогут обходиться без информационных технологий в своей работе.

---

Проблема «цифрового неравенства» также является объективной реальностью. Особенно в нашем арктическом регионе, с низким качеством услуг каналов связи, обусловленным вполне объективными причинами – плохо развитой инфраструктурой телекоммуникаций, их высокой загруженностью, что в скором будущем должно измениться в лучшую сторону.

Еще одним немаловажным тормозящим фактором является то, что традиционно «толкачом» информационных технологий в регионах является бизнес. В нашем регионе, в отличие от центральных частей России, концентрация бизнеса и представление его во всех сферах деятельности не так широки. Что приводит не к столь активному процессу информатизации гражданского общества, как в других, продвинутых, регионах нашей страны.

Однако сидеть и ждать, когда новые информационные технологии как-нибудь сами доберутся до наших северных территорий и гражданское общество округа самостоятельно сформирует продвинутое информационное общество, нельзя. Наоборот, государству в нашем регионе нужно активнее внедрять новые информационные технологии во все сферы своей деятельности и содействовать информатизации гражданского общества, чтобы сгладить суровые арктические условия реальной жизни все возрастающими возможностями электронного государства.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. В Российской Федерации создается «электронный парламент» [Электронный ресурс] // Парламентская газета «Ил Тумэн», Якутск. URL : <http://news.iltumen.ru/topic.php?id=99903> (дата обращения: 02.11.2012).
2. Википедия [Электронный ресурс] // Народная энциклопедия. М. URL : <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 02.11.2012).
3. Виталий Басыгысов: Мы стремимся перейти на формат «Электронного парламента» [Электронный ресурс] // Информационный портал Yakutia 24, Якутск, 2009–2012. URL : <http://www.yakutia24.ru> (дата обращения: 02.11.2012).
4. Путину пообещали раскрыть госданные и запустить «Электронный парламент» [Электронный ресурс] // Издание о высоких технологиях CNews, М. 2000. URL : <http://cnews.ru> (дата обращения: 02.11.2012).
5. *Тельнов Ю.Ф.* Интеллектуальные информационные системы: Учебное пособие. М.: Московский международный институт эконометрики, информатики, финансов и права, 2003. 118 с.
6. *Федосеева Н.Н., Чайковская М.А.* Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. 2011, №11. С. 6–10.

---

## RESUME

**Ekaterina A. Sukhova**, State Government Agency “Arctic Research Center”, junior scientific researcher of the Economic Geography Sector in the Department of Regional Geopolitical Research, Salekhard, learn2@yandex.ru.

### ELECTRONIC STATE – PROSPECTS

The process of development of information society in Russia leads to the implementation of e-government project in the central government and the regional level. This project solves the problem of the use of information communication technologies in the work of state authorities, the use of the virtual space of the Internet to expand the ways to communicate with individuals and organizations, and others. To meet the challenges of public administration need to use modern advances in information technology, as well as to initiate new research in this area.

E-government, information society, E-Russia, administrative reform, public management.

**Владимир Алексеевич Кряжков,**  
доктор юридических наук,  
профессор кафедры конституционного  
и муниципального права Научного иссле-  
довательского университета «Высшая шко-  
ла экономики», заслуженный юрист РФ  
Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru

## **ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И СЕВЕРНЫЕ НАРОДЫ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ СОУПРАВЛЕНИЯ**

В статье рассматриваются вопросы привлечения коренных народов Севера к принятию решений, затрагивающих их права и законные интересы. Анализируются конституционно-правовые и международные нормы, регулирующие данные отношения, тенденции их развития в Российской Федерации, а также формулируются предложения по совершенствованию законодательства в контексте обеспечения этого права коренных народов.

Коренные малочисленные народы Севера, участие в принятии решений, законодательство о соуправлении, Российская Федерация.

### **1. Конституционные основы «аборигенных» отношений**

Согласно Конституции Российской Федерации [6] Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Из данной нормы следует:

- коренные малочисленные народы, в том числе коренные малочисленные народы Севера (в соответствии с Перечнем этих народов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536 [16]) выделяются в особое этническое сообщество в составе многонационального народа России;
- Российская Федерация признает самобытность названных народов и необходимость специального правового регулирования отношений, связанных с предоставлением им дополнительных прав;
- государство (в лице всей системы органов власти) берет на себя обязанность гарантировать (защищать, охранять, обеспечивать) права коренных малочисленных народов Севера;
- особый правовой статус российских коренных малочисленных народов Севера произведен от его признания в международном праве. Соответственно, Российская Федерация при наполнении указанного статуса конкретным содержанием (правами, гарантиями

---

ми) в нормотворческой и правоприменительной деятельности призвана ориентироваться на международно-правовые нормы о коренных народах (например, те, которые заключают в себе Декларация ООН 2007 года о правах коренных народов [19] и Конвенция МОТ № 169 о правах коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни в независимых странах [21]);

– коренные малочисленные народы Севера, их объединения и лица, относящиеся к данным народам, вправе требовать от органов государственной и муниципальной власти принятия соответствующих решений и действий с учетом международно-правовых стандартов прав коренных народов.

## **2. Международно-правовое регулирование участия коренных народов в принятии решений**

Участие коренных народов в принятии решений формулируется в международных документах как ключевое право данных народов. В частности, Декларация ООН о правах коренных народов [19], провозглашая право данных народов на самоопределение и увязывая его с автономией или самоуправлением в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, гарантирует коренным народам право на участие в принятии решений, затрагивающих их права (ст. 3, 4, 18). При этом устанавливается, что государства добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их полным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затронуть (ст. 19 Декларации). Названное положение последовательно воспроизводится и конкретизируется в контексте различных отношений, в том числе связанных с принятием решений, затрагивающих земельные, территориальные, природоресурсные и экологические права коренных народов, а также их права в сфере культуры и культурного наследия, образования и воспитания детей и т.д. (ст. 10, 11, 12, 15, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 38)<sup>1</sup>.

Право коренных народов на участие в принятии решений, затрагивающих их права и интересы, находит отражение в Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» [5]. В статье 6 данного документа записано, что при применении положений Конвенции правительства проводят с соответствующими народами

---

<sup>1</sup> С данными установками созвучно требование Рамочной конвенции Совета Европы от 1 февраля 1995 года о защите национальных меньшинств (ратифицирована Федеральным законом от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств»)[10] – создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются (ст. 15).

---

в установленных процедурах консультации всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут непосредственно затрагивать их. Особо оговариваются случаи использования земель коренных народов для недроразработок: правительства призваны проводить консультации с указанными народами с целью выяснения, наносится ли и в какой степени ущерб интересам этих народов – до начала осуществления или выдачи разрешений на осуществление любых программ по разработке или эксплуатации природных ресурсов на «аборигенных» землях (ст. 15). Свободное и осознанное согласие коренных народов требуется и при принятии решений, связанных с переселением данных народов (ст. 16).

Право коренных народов на соуправление, что важно отметить, производно от права каждого без какой бы то ни было дискриминации принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах) [6].

### **3. Российские реальности соуправления коренных малочисленных народов Севера**

Конституция Российской Федерации не выделяет названное право коренных народов, но гарантирует властные полномочия народа, равноправие и самоопределение народов, право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, осуществлять местное самоуправление (ст. 3, 5, 32, 130). Федеральный закон от 30 апреля 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [7], конкретизируя данные положения, закрепляет право малочисленных народов участвовать через своих уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти и местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов (п. 5, 6 ч. 1 ст. 8). Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года [14] предусматривает, что решения по изъятию земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью, принимаются органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с учетом результатов сходов и референдумов по данному вопросу (ст. 31).

Приведенные установки должны были бы стимулировать активность по созданию соответствующих государственно-правовых механизмов, обеспечивающих реализацию этого права. Вместе с тем за последние 10–12 лет наблюдается иная тенденция: возможности коренных народов в сфере соуправления не расширяются, а сужаются. Это связано, в частности, с тем, что:

---

– отсутствует гарантированное представительство коренных народов в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления. В 2004 году было аннулировано правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства данных народов в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления;

– не предусматривается организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов, хотя ранее, до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15], такая возможность не исключалась;

– в 2004 году была отменена норма, позволяющая наделять общины коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока отдельными полномочиями органов местного самоуправления;

– состоялось объединение автономных округов (Долгано-Ненецкого, Эвенкийского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили<sup>2</sup>. При этом соответствующие коренные малочисленные народы Севера лишились собственных законодательных и иных органов государственной власти, непосредственного представительства в парламенте Российской Федерации и прямых отношений с федеральными органами государственной власти;

– на федеральном уровне ликвидированы государственные органы, непосредственно нацеленные на решение проблем северных народов. Госкомсевер России прекратил свое существование в 2000 году. Последним же в этом ряду стал Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, упраздненный постановлением палаты от 9 ноября 2011 года № 439-СФ. Проблематика коренных малочисленных народов в настоящий момент составляет лишь один из предметов ведения департамента межнациональных отношений Минрегионразвития России; в Государственной Думе она входит в круг вопросов Комитета по делам национальностей, а в Совете Федерации – Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;

– идеи расширения участия коренных народов в управлении делами государства и общества не получают отражения в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [17] и Комплексе мер по проведению в Российской Федерации Второго международного десятилетия коренных народов мира в 2011–2014 годах [18].

Показателем включенности коренных народов в процесс принятия решений могут служить отношения федеральных органов государственной власти с Ассоциацией коренных малочисленных народов

---

2 См. соответствующие федеральные конституционные законы [7, 8].

---

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – фактически уполномоченным представителем этих народов. Данные отношения не имеют надлежащих правовых основ, спорадичны и не отличаются дружелюбием. Более того, наблюдается стремление принизить статус этой организации, что проявляется в иницировании государственными структурами создания и поддержки альтернативных организаций коренных народов, обсуждении каких-то вопросов без участия представителей Ассоциации, игнорировании ее предложений при выработке законов и иных нормативных правовых актов и документов. Возможно, в указанном же контексте находится отказ Минюста Российской Федерации (уже первично подкрепленный судебным решением) перерегистрировать Ассоциацию как общероссийское объединение по тому основанию, что она не осуществляет деятельность на территории более половины субъектов Российской Федерации и не имеет там своих структурных подразделений. Формально данное решение согласуется с требованиями Федерального закона от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях» [9] (ст. 14). Однако обращает на себя внимание тот факт, что более 20 лет Ассоциация признавалась в качестве общероссийской организации. Кроме того, настаивая на изменении (фактически – понижении) ее статуса, регистрирующий орган не учитывает, что указанное требование Закона просто не выполнимо, поскольку коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока проживают только в 28 субъектах Российской Федерации. Если Закон упускает эту особенность, то, может быть, он в таком случае не соответствует Конституции Российской Федерации (ст. 5, 19, 30), гарантирующей равенство прав народов и граждан на объединение, в том числе общероссийского масштаба?

#### **4. Правовые возможности и их реализация по вовлечению коренных народов в соуправление на региональном уровне**

4.1. Положение дел на федеральном уровне в силу поощряемых традиций унификации власти, безусловно, сказывается на взаимодействии региональных органов публичной власти с коренными народами и их объединениями. Вместе с тем субъекты Российской Федерации сохраняют некоторую автономию и способны самостоятельно создавать условия (гарантии) по вовлечению данных народов в управление государственными и общественными делами. Предпосылки к этому содержит Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [13], который устанавливает:

– субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения (одним из них, согласно ст. 72 Конституции Российской

---

Федерации, является защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей), в том числе до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев (п. 2 ст. 3);

– к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (подпункт 54 п. 2 ст. 26.3). Причем по данному вопросу названные органы государственной власти имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1 ст. 26.3);

– до принятия федерального закона по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации могут устанавливаться не указанные в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъектов Российской Федерации (п. 5 ст. 26.3).

Положения, приведенные в двух последних абзацах, имеют принципиальное значение для субъектов Российской Федерации при решении вопросов защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Это предопределяется тем, что рассматриваемый Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ не конкретизирует многогранное содержание объекта правового регулирования «организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов» и, сообразно с этим, не закрепляет исчерпывающим образом соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации; указанное полномочие органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут реализовывать не только как таковое, но и в контексте решения иных вопросов (за счет средств бюджета субъекта), перечисленных в п. 2 ст. 26.3 названного Федерального закона. К сказанному нужно добавить, что полномочия органов государственной

---

власти субъектов Российской Федерации по защите прав коренных малочисленных народов могут также подразумеваться, вытекать из задач, функций, принципов и более общих полномочий данных органов в рассматриваемой сфере.

Важно обратить внимание и на то, что Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства (ч. 2 ст. 1), открытости в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти (ч. 12 ст. 4), исходит из того, что данный орган самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности (ч. 8 ст. 4) и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено также общественным объединениям и гражданам, проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 6). Дополняет названные положения Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [12], который уполномочивает органы государственной власти субъекта Российской Федерации создавать советы представителей коренных малочисленных народов для защиты прав и законных интересов данных народов (п. 8 ст. 6), наделять органы местного самоуправления полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (п. 10 ст. 6), определять особенности организации и деятельности общин коренных народов (ч. 2 ст. 12).

4.2. Как реализуются эти возможности? Анализ регионального законодательства<sup>3</sup> показывает, что субъекты Российской Федерации:

– находят формы обеспечения гарантированного представительства коренных малочисленных народов в законодательном органе. Например, в Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры уже более 15 лет функционирует с особым статусом Ассамблея этих народов, 3 члена которой непосредственно избираются в данный орган по единому многомандатному избирательному округу (ст. 27, 49 Устава Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, ст. 17 Закона ХМАО-Югры от 22 апреля 2005 года «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»); в Сахалинской области учрежден институт представителя народов Севера при областной Думе, который избирается на съезде данных народов и осуществляет свою деятельность в законодательном органе, по сути, в статусе постоянно профессионально работающего депутата (ст. 20, 47 Устава Сахалинской области, Закон Сахалинской области

<sup>3</sup> Данный анализ осуществлен с использованием базы справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

---

от 31 декабря 2003 года «О представителе коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе»); схожая модель принята в Магаданской области, где Ассоциации коренных малочисленных народов Севера предоставлена возможность избирать уполномоченного представителя в областную Думу, который осуществляет свою деятельность в Думе с правами депутата – общественника (ст. 58 Устава Магаданской области, постановление Магаданской областной Думы от 21 апреля 2006 года № 369 «О положении «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области, в Магаданской областной Думе»);

– наделяют правом законодательной инициативы уполномоченных представителей коренных народов в законодательном органе (Магаданская и Сахалинская области), общественные объединения этих народов (ст. 16 Устава Камчатского края, ст. 29 Устава Ненецкого автономного округа) либо данные объединения в системе общественных объединений, находящихся на территории субъекта Российской Федерации (ст. 62 Устава Чукотского автономного округа);

– Чукотский автономный округ в своем Уставе закрепил: «Законопроекты, непосредственно затрагивающие права и интересы коренных малочисленных народов Севера, принимаются Думой автономного округа при участии в их рассмотрении Чукотской региональной общественной организации «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Такое рассмотрение является обязательным при подготовке проектов законов по вопросам, связанным:

– с определением правового статуса родовых угодий, резервных территорий, национальных общин, национальных поселков, национальных сельских населенных пунктов;

– с правовым регулированием традиционных промыслов и хозяйствования; утверждением правил сбора дикоросов, охраной памятников природы, культовых и обрядовых мест, древних захоронений; обеспечением социальной защиты коренных малочисленных народов Севера;

– с организацией медико-санитарной помощи в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера» (ст. 63). По смыслу действующего в этом же автономном округе законодательства, если Ассоциация коренных народов иницирует законопроект, то она вправе организовать его публичное обсуждение (ст. 62 Устава Чукотского АО, ст. 18 Кодекса о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г.);

– создают специальные комитеты и комиссии, ведающие делами северных народов, в составе законодательного органа [Республика Саха (Якутия), Красноярский и Камчатский края, Ненецкий и Чукотский автономные округа], в системе органов исполнительной

---

власти (Камчатский и Красноярский края, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа), а также структуры представительных органов власти (например, совет старейшин в Камчатском крае и Ненецком автономном округе, совет представителей данных народов – в Красноярском и Хабаровском краях, Мурманской области, Ямало-Ненецком автономном округе<sup>4</sup>). В соответствии с Законом Красноярского края от 9 июня 2011 года «О гражданской ассамблее Красноярского края» в составе Ассамблеи образуется общественная палата коренных малочисленных народов Севера;

– законами об общинах коренных малочисленных народов Севера предоставляют этим объединениям права вносить по вопросам своей деятельности предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, защищать в этих органах права и законные интересы общин (Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Камчатский край). Полнее данные отношения урегулированы Законом Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 года «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера», которым определяется, с одной стороны, что вопросы общин решаются республиканскими органами государственной власти с учетом мнения общин, а с другой – данные общины и их союзы наделяются правом участвовать через уполномоченных представителей в подготовке и принятии государственных решений по вопросам защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, делегировать уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти Республики и органах местного самоуправления (ст. 12);

– стремятся связать местное самоуправление с потребностями северных народов. В Конституции Республики Саха (Якутия) записано: в местах компактного проживания данных народов местное самоуправление осуществляется с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом (ч. 2 ст. 99). Законами Красноярского края от 26 декабря 2006 и от 1 декабря 2011 года органы местного самоуправления Туруханского, Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов наделены отдельными государственными полномочиями по решению вопросов коренных малочисленных народов Севера.

---

4 Можно отметить, что данные советы становятся элементом механизма соучастия коренных народов в принятии государственных и муниципальных решений, если они включают в свой состав действительно авторитетных уполномоченных представителей соответствующих народов и их объединений и имеют возможность свободно формировать повестку своей деятельности. Включение же в эти советы должностных лиц (например, в Мурманской области в совет входит заместитель губернатора), как правило, подчиняет данные органы интересам власти (см.: 3, с. 144; 4, с. 92–93).

## 5. Совершенствование законодательства в контексте обеспечения участия коренных малочисленных народов в принятии решений

Анализ регионального законодательства позволяет утверждать, что субъекты Российской Федерации не оставляют без внимания вопросы привлечения коренных народов и их объединений к управлению делами государства. Однако имеющиеся у них возможности в данном отношении используются не в полной мере, избирательно, без должной системности. Поэтому субъектам Российской Федерации необходимо, прежде всего, опираясь на апробированный опыт регионов, последовательно осваивать предоставленные им полномочия по созданию условий, позволяющих данным народам эффективно включаться в процесс принятия решений, затрагивающих их права и интересы.

Развивая положения федерального законодательства с позиций большей открытости органов публичной власти и привлечения общественности к принятию решений, было бы целесообразно на региональном уровне разработать нормативно-правовые механизмы, которые бы обеспечивали:

- систематическое размещение в сети Интернет проектов законодательных и иных нормативных актов, вносимых в законодательные (представительные) органы государственной власти, и проектов нормативных правовых актов, вносимых в представительные органы муниципальных образований, а также определяли порядок работы органов власти с предложениями и замечаниями, поступающими на эти проекты<sup>5</sup>;

- включение граждан и их объединений в обсуждение объектов экологической и этнологической экспертиз, участие в публичных слушаниях и опросах<sup>6</sup>;

- надлежащую организацию общественных обсуждений особо значимых для граждан проектов законов и иных нормативных правовых актов, причем как на «дозаконодательной» стадии, так и при рассмотрении соответствующих проектов законодательным органом<sup>7</sup>;

- проведение добросовестных консультаций на постоянной основе между региональными органами государственной власти и уполномоченной организацией коренных малочисленных народов

5 Это согласуется с требованиями ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11].

6 Издание соответствующих региональных правовых актов способствовало бы развитию положений Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 8) [12] и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 28, 31) [15].

7 Можно отметить, что законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения общественных обсуждений законопроектов и других важных вопросов на региональном уровне, действуют в республиках Башкортостан, Мордовия, Чувашия, Саха (Якутия), Калининградской, Калужской, Свердловской и Тверской областях.

---

Севера по вопросам, непосредственно затрагивающим права и интересы данных народов, что предполагает установление порядка определения такой организации и выработки процедур этих консультаций (посредством закона или заключения соответствующего соглашения)<sup>8</sup>.

Полагаю, что было бы полезно восстановить правомочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах и муниципальных представительных органах<sup>9</sup>, а также положение о возможности организации местного самоуправления с учетом образа жизни данных народов и при необходимости наделять общины северных народов отдельными полномочиями органов местного самоуправления [18].

В обсуждении нуждается вопрос о возможности издания специальных законов об общественных объединениях, представляющих народы. Во всяком случае, если признать, что цели, задачи и функции данных объединений специфичны, то принятие федерального или регионального (применительно к организациям соответствующего уровня) закона, регламентирующего особенности их создания и деятельности, допустимо и согласуется с положениями Федерального закона «Об общественных объединениях» (ст. 4).

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Калугина Т.В.* Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа. Дис. на соискание уч. ст. канд. юр. наук. М., 2012. 150 с.
2. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. 549 с.
3. *Матейкович М.С., Воронин В.В.* Исполнительная власть и общественность: правовое регулирование в субъектах Российской Федерации. Тюмень: Изд-во Тюмен. Гос. ун-та, 2008. 152 с.

---

8 Примером в данном отношении может служить практика Норвегии, где 11 мая 2005 года было подписано Соглашение между министром местного управления и регионального развития и Парламентом саами о процедурах консультаций между центральными органами государственной власти и Парламентом саами, которым достаточно подробно определены процедуры консультаций, их пределы и действие в пространстве, порядок предоставления информации и ее публичное раскрытие, принципы и технологии проведения консультаций, а также их оформление; проведение этих консультаций рассматривается как необходимый и постоянный элемент отношений. Попытки установить подобные отношения встречаются и в России (см.: Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 30 мая 2002 года № 294-рп «О Соглашении о сотрудничестве между Правительством Ханты-Мансийского автономного округа и общественной организацией «Спасение Югры»).

9 Обоснование по данному вопросу см.: [2, с. 335–347; 1, с. 115–117].

4. *Петрова Л.А., Сунгуров А.Ю.* Институты – посредники между органами власти и обществом: случай Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 78–96.
5. *Тимофеев Н.С., Гоголев П.В.* ТОС и общины коренных малочисленных народов Севера в системе местного самоуправления // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права Российской Федерации. Сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина. М., 2012. С. 341–353.
6. Конституция Российской Федерации: к 15-летию принятия Основного закона: Текст. Комментарии. М.: Статут, 2009. 239 с.
7. Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 42. Ст. 4212.
8. Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 29. Ст. 3119.
9. Федеральный закон от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
10. Федеральный закон от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2833.
11. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.
12. Федеральный закон от 30 апреля 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
13. Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
14. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
16. Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. ч. 2. Ст. 1905.

- 
17. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 876.
  18. Комплекс мер по проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира в 2011–2014 годах. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 2455-р [Электронный ресурс] URL: [http://www.raipon.info/Documenty/zakony/Komplex\\_mer.rtf](http://www.raipon.info/Documenty/zakony/Komplex_mer.rtf) (дата обращения: 02.11.2012). Декларация ООН «О правах коренных народов» / Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года [Электронный ресурс] // Оф. сайт ООН. URL: [www.un.org](http://www.un.org) (дата обращения: 01.11.2012).

## RESUME

**Vladimir A. Kryazhkov**, professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the National Research University “Higher School of Economics”, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, [Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru](mailto:Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

### PUBLIC AUTHORITIES AND NOTHERN PEOPLES: CONSTITUTIONAL LEGAL PROBLEMS OF RELATIONS IN THE SPHERE OF CO- GOVERNANCE

The article examines the issues connected with the participation of indigenous peoples of the North in the decision-making process concerning their rights and lawful interests. The author analyzes constitutional legal and international norms regulating these relationships as well as the tendencies of their development in the Russian Federation, and also formulates the proposals to improve the legislation regarding the ensuring of this right belonging to the indigenous peoples.

Indigenous minorities of the North, participation in the decision-making process, legislation on the dual governance, Russian Federation.

**Наталья Алексеевна Филиппова,**  
доктор юридических наук,  
доцент кафедры государственного и муниципально-  
го права ГБОУ ВПО «Сургутский государственный университет ХМАО-Югры»,  
член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека ХМАО-Югры,  
г. Сургут, filip@mail.ru

## **ТРАДИЦИОННЫЕ ЭТНИЧЕСКИЕ МЕНЬШИНСТВА В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА: РАЗВИТИЕ ПРАВОВЫХ ДОКТРИН И ПРАКТИК**

В статье предложен анализ форм и способов публичного представительства традиционных этнических меньшинств, сложившихся в практике субъектов Российской Федерации; определены дефекты организации такого представительства, обусловленные пробелами федерального законодательства; сформулированы предложения по совершенствованию институтов публичного представительства таких меньшинств.

Публичное представительство; нация; национальные меньшинства; традиционные этнические меньшинства; коренные народы; аборигены.

За два прошедших десятилетия в России были опробованы всего лишь две модели публичного представительства традиционных этнических меньшинств, причем обе они были адресованы региональному уровню организации публичной власти. И это само по себе можно считать парадоксальной ситуацией в условиях этнического многообразия нашего сообщества. Очевидно, что проблема имеет общефедеральный масштаб. Создание в июне 2012 года Совета по межнациональным отношениям при Президенте Российской Федерации свидетельствует о признании этого обстоятельства [4]. Но будет ли такая организация представительства этнических меньшинств эффективной – покажет время.

Во всяком случае, для этого необходимо обсуждение и практическое решение трех взаимосвязанных вопросов.

Первый: анализ уже имеющегося в России опыта представительства традиционных этнических меньшинств, как с точки зрения его результативности, так и с точки зрения правового обеспечения, разграничения задач правового регулирования между федеральным и региональным законодателем.

Второй вопрос: соотнесение российского опыта с практикой иных государств и стандартами европейских сообществ, коль скоро

---

проблема такого представительства не является исключительно российской проблемой.

И, наконец, третий вопрос: установление юридических особенностей представительства коренных народов, аборигенов, в сравнении с представительством иных этнических меньшинств.

Только на этой теоретической базе возможна выработка рекомендаций по формированию конкретных правовых институтов, обеспечивающих представительство традиционных этнических меньшинств.

Первый опыт такого представительства был получен в Дагестане, самой причудливой по составу республике Российской Федерации. Здесь, как хорошо известно, нет такой этнической группы, которая могла бы составить региональное большинство. Все – меньшинства, причем их количество, по некоторым оценкам переваливает за пять десятков, к тому же около 30 этносов относятся к коренным народам. Ситуация усугубляется и тем, что каждый этнос занимает разрозненное множество мелких территориальных анклавов. Естественно, что изначально в процессе учреждения государственной власти в этом субъекте Федерации следовало решать задачу согласования и, по возможности, консолидации интересов ключевых этносов [1, с. 17].

Вместо единоличного главы республики здесь действовал коллегиальный орган, Государственный Совет Республики Дагестан в составе 14 членов Совета. В нем были представлены 14 наиболее влиятельных этносов республики. И такой порядок был прямо закреплен ст. 88 Конституции Дагестана 1994 года: «В состав Государственного Совета не может входить более одного представителя одной и той же национальности» [5, с. 155].

С позиций современного видения проблемы в опыте Дагестана надо выделить такие особенности:

Во-первых, члены Государственного Совета избирались посредством непрямых выборов, для чего в качестве сообразной коллегии выборщиков созывалось Конституционное Собрание Республики Дагестан. Само Конституционное Собрание также формировалось с учетом сбалансированного представительства основных этносов.

Во-вторых, Государственный Совет, помимо исполнения типичных полномочий главы субъекта Федерации, которые возлагались на его Председателя, играл решающую роль при формировании правительства республики и иных важнейших органов и публичных учреждений, например, республиканского управления Центробанка. И за ним закреплялись уникальные полномочия: проведение кадровой политики и обеспечение регулирования национальных отношений. Иными словами, принцип соразмерного представительства этнических групп транслировался и далее на формирование иных государственных органов.

В-третьих, поскольку председатель правительства входил по должности в состав Государственного Совета и был первым заме-

---

стителем его председателя, получалось, что эти два председателя (Государственного Совета и правительства) обязательно принадлежат к разным этническим группам.

В-четвертых, значительная часть Дагестанского парламента (Народное Собрание) также формировалась как представительство этнических меньшинств. Для избрания парламента формировался 121 одномандатный избирательный округ. При этом большая часть (65 округов) стали т.н. «национальными округами». Пассивное избирательное право в таких избирательных округах могли реализовать только лица конкретной национальности: к примеру, в 13-м избирательном округе – только лезгины, в каком-то ином округе – аварцы и т.п. Но при этом каждый мог выдвигать свою кандидатуру независимо от места своего постоянного или преимущественного проживания. К примеру, аварец, проживающий в «лезгинском» избирательном округе и лишенный в нем пассивного избирательного права, наделялся таким правом в другом, «аварском» или в ином, «свободном» избирательном округе, где не было этнических ограничений для кандидатов. И поскольку в таких особых округах все кандидаты принадлежали одной этнической общности, вопрос об этнической принадлежности в целом терял свое политическое значение, оценивались профессиональные качества кандидата и его политическая программа.

Давая ретроспективную оценку общественно-политической ситуации в Дагестане, надо признать, что такой подход к формированию высших государственных органов действительно стабилизировал ситуацию в потенциально конфликтном регионе. К сожалению, федеральный законодатель не отнесся с должным вниманием к позитивному опыту Дагестана. Разумеется, нормы республиканского избирательного права были поставлены под сомнение как Конституционным Судом Дагестана, так и федеральным Конституционным Судом, поскольку ограничение избирательных прав граждан – исключительное ведение России, а федеральное законодательство и тогда, и в настоящее время исключает так называемую «позитивную дискриминацию» по этническому признаку. После принятия Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации представительных (исполнительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который унифицировал систему органов государственной власти субъектов Федерации и исключил какие-либо легальные варианты коррекции этой системы с учетом сложного этнического или конфессионального состава населения, привел к демонтажу этой уникальной для России модели организации региональной власти.

В 2004 году была принята новая Конституция Республики Дагестан, которая в полной мере соответствовала федеральному законодательству. Но каковы практические результаты такой «правовой стерильности»? Сегодня это один из наиболее конфликтных регионов России.

---

Вместе с тем **практика квотированного представительства традиционных этнических меньшинств использовалась** с середины 1990-х годов и в ряде иных субъектов Российской Федерации. Как правило, это были такие субъекты Российской Федерации, само учреждение которых было непосредственно связано с местами исконного проживания меньшинств: Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий и Ненецкий автономные округа, республики Бурятия и Саха (Якутия). В данном случае речь шла об особой разновидности традиционных этнических меньшинств, аборигенах или коренных народах, которые российским законодательством определяются как «коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока». Юридические признаки и перечень таких народов установлены непосредственно федеральным законодательством, что соответствует конституционным обязательствам российского государства, обозначенным в ст. 69 Конституции Российской Федерации. В силу этого важнейшего обстоятельства институт квотированного представительства коренных малочисленных народов в законодательных собраниях субъектов Российской Федерации был даже легализован в Федеральном законе от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [2]; однако уже к 2004 году соответствующие нормы из федерального закона были исключены.

Поэтому опыт такого представительства следует оценить в двух аспектах – как в аспекте его соответствия нормам действующего федерального законодательства, так и в аспекте его эффективности. Следует отметить, что на практике были опробованы два способа формирования квот.

*Первый способ* – через формирование *многомандатного округа, охватывающего всю территорию субъекта Федерации*. Такой способ преобладал. При этом каких-либо достоверных критериев определения величины квоты не существовало. Фактически она устанавливалась и устанавливается произвольно, без всякого соотношения с долей этих народов в структуре избирательного корпуса, так как эта доля слишком незначительна. Единственным ограничителем стали нормы федерального избирательного законодательства о предельной величине многомандатного избирательного округа (не более 5 мандатов). Так, в Югре изначальная квота в 6 представителей была сокращена до 5, затем – до трех.

*Второй способ* – посредством образования *нескольких одномандатных избирательных округов в местах компактного проживания коренных малочисленных народов*. По этому пути пошли в Республике Саха (Якутия). До 2003 года (до тех пор, пока действовала мажоритарная избирательная система) тут фактическая квота представительства оказалась больше: из 70 депутатов Законодательного Собрания республики 12 избирались по таким округам (этот порядок был закреплен ст. 52 Конституции Республики). Важно подчеркнуть, что федеральное избирательное законодательство сохраняет нормы, позволяющие нарезать мень-

---

шие по численности избирателей округа, в случае, если это территории проживания коренных малочисленных народов. Отклонение о средней нормы представительства может составлять до 40% (ранее – до 30%), т.е. избирателей в таком округе может быть почти вдвое меньше, чем в стандартном избирательном округе того же субъекта Российской Федерации. Таким образом, второй способ кажется не только более эффективным, но и более соответствующим пожеланиям федерального законодателя. Однако с переходом к смешанной избирательной системе количество одномандатных избирательных округов в Якутии было сокращено вдвое. Соответственно, практически вдвое увеличилась и средняя норма представительства. И эвенки, для которых нарезались такие округа, потеряли возможность конкурировать в относительно приемлемых условиях. Надо сказать, что в Якутии сегодня активно обсуждается предложение об установлении квоты представительства коренных малочисленных народов в Законодательном Собрании посредством образования единого многомандатного избирательного округа.

При этом оба способа представительства принципиально схожи в том, что избираться по специальным избирательным округам могут все граждане, постоянно или преимущественно проживающие в субъекте Российской Федерации, а не только аборигены. Иными словами, формируемые избирательные округа являются не этническими в юридическом смысле этого слова, как это было в Дагестане, а общегражданскими. Попытка законодателя Ненецкого автономного округа создать именно этнотерриториальные округа, то есть действительно обеспечить представительство коренных этносов, была пресечена решениями федеральных судов. Положения закона «О выборах депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа» № 335-ОЗ от 9 января 2004 года были признаны недействующими Определением Верховного Суда Российской Федерации от 16 марта 2005 года и решением суда Ненецкого автономного округа [6].

Но если избираться вправе каждый и решение принимается большинством, на чем основано убеждение в исполнимости миссии защиты прав меньшинства? В действительности таких оснований нет. Те немногочисленные публичные права, которыми, как правило, наделяются коллегии таких представителей в региональных парламентах, не позволяют им существенным образом влиять на ход законодательного процесса, а также на осуществление законодательным собранием субъекта Российской Федерации иных полномочий. Ведь речь идет, как правило, о праве законодательной инициативы (которым наделен каждый депутат) и о праве предварительного рассмотрения отдельных категорий законопроектов. Это не право блокирующего голоса по тем законопроектам, которые затрагивают интересы аборигенов, и даже не требование обязательного предварительного согласия с возможностью формирования согласительной комиссии впоследствии, если согласия нет.

---

Таким образом, и в этом случае большее соответствие федеральному закону оборачивается меньшей эффективностью института. Мимоходом замечу, что если положение о квоте представительства коренных малочисленных народов в региональном парламенте установлено непосредственно конституцией или уставом субъекта Российской Федерации, оспорить его можно исключительно в Конституционном Суде Российской Федерации, а не в судах общей юрисдикции. Такова позиция федерального Конституционного Суда. И поскольку не было запроса и, соответственно, решения суда по этому вопросу, все участники правоотношений (включая и органы прокуратуры, и территориальные управления Минюста Российской Федерации) обязаны исходить из презумпции законности данных положений. А основания для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации действительно, имеются. С одной стороны, квотированное представительство можно понимать как элемент *регулирования* прав аборигенов. В этом случае без прямого указания федерального закона региональный законодатель не вправе учреждать такой институт, так как регулирование прав – исключительное федеральное ведение. Если же это элемент *защиты* прав, федеральное регулирование не является исчерпывающим, и субъект Федерации наделен правом на конкретизирующее или опережающее правовое регулирование. То есть может учредить квоту представительства и без прямого указания федерального закона. Таким образом, налицо двоякое толкование соответствующих пунктов статей 71 и 72 Конституции Российской Федерации, преодолеть которое может лишь Конституционный Суд Российской Федерации.

Регулируя процесс сокращения субъектного состава Российской Федерации, федеральный законодатель и сам использовал институт квотированного представительства меньшинства, то есть фактически пошел по пути легализации «позитивной дискриминации» или предоставления определенной социальной группе большего объема избирательных прав. Так как новые субъекты Российской Федерации были образованы путем объединения сложноустроенных субъектов Федерации, особые права представительства в парламентах вновь образованных краев и области получили сообщества автономных округов. Однако здесь даже формально речь идет не о представительстве коренных малочисленных народов или иных этнических меньшинств. Поразительно, но этнические меньшинства вообще не рассматриваются как самостоятельные субъекты конституционного права и участники государственно-территориального процесса, в результате которого они «теряют» статус титульного этноса. И в этой связи уместно напомнить о Декларации ООН «О правах коренных народов» (13 сентября 2007 года). Она специально оговаривает обязанность государства «добросовестно консультироваться» и сотрудничать с коренными народами «через их представительные институты», а также

---

получать их «свободное, предварительное и осознанное согласие», прежде чем принимать публично-властные решения, затрагивающие интересы таких народов (ст. 19 Декларации). Декларация, как известно, не поддержана Российским государством.

Не удивительно, что лишь в одном из пяти вновь образованных субъектов Российской Федерации по окончании переходного периода сохранился институт квотированного представительства. Но и в Красноярском крае, где он закреплен Уставом и Уставным законом «О Законодательном Собрании Красноярского края», активно обсуждается проблема эффективности такого представительства. В самом деле, квота минимальна (по 2 представителя от каждого из двух округов), самостоятельного структурного подразделения в составе регионального парламента они не образуют, особых прав участия в законодательном процессе и осуществлении иных полномочий парламента не имеют.

Итак, первая модель, модель квотированного представительства традиционных этнических меньшинств, пока не оправдывает ожиданий; такое представительство не может стать эффективным без существенной ревизии федерального законодательства, рамками которого ограничены возможности регионального законодателя.

Вторая модель представительства традиционных этнических меньшинств возникла относительно недавно, как альтернатива квотированному представительству. В данном случае **представительство имеет внепарламентскую природу**, а орган, представляющий традиционные этнические меньшинства, учреждается как **консультативный коллегиальный орган при законодательном собрании субъекта Российской Федерации**. Пока что единственным примером такого подхода к решению проблемы представительства является законодательство Забайкальского края. Его Устав предусматривает формирование при Законодательном Собрании края Собрания представителей Агинского Бурятского округа. Юридические свойства этого органа близки свойствам региональных Общественных палат, с той лишь разницей, что формируется он с целью «защиты законных интересов народов», проживающих в округе, сохранения их культурной самобытности и т.д.

В настоящее время порядок формирования и деятельности этого консультативного органа определены Положением, утвержденным постановлением Законодательного Собрания Забайкальского края от 15 апреля 2009 года № 128. И здесь можно выделить несколько примечательных особенностей.

Во-первых, Собрание представителей состоит из 15 представителей, которые не избираются населением, а делегируются. Фактически опять задействован вариант многостепенных выборов, так как 14 делегатов – это делегаты от представительных органов, избранных непосредственно гражданами, 11 – от местных советов, 3 – от парламента Забайкальского края.

---

Во-вторых, среди субъектов, наделенных правом делегировать своих представителей в Собрание представителей, нет общественных объединений, сформированных по этническому признаку (например, национально-культурных автономий) или ассоциаций общин коренных малочисленных народов. Единственный представитель от общественных объединений – это представитель от окружного Совета ветеранов. Какой логикой в данном случае руководствовался региональный законодатель, остается загадкой.

В-третьих, публичные права и полномочия этого органа в полной мере соответствуют статусу консультативного органа: это подготовка отзывов на законопроекты, внесение предложений и законопроектов, проведение общественных слушаний и т.д. Разумеется, все процедуры определены в логике консультативной демократии, то есть решения Собрания представителей не обязывают государственные органы руководствоваться ими при принятии собственных властных решений. Неудивительно, что недолгий период функционирования этого органа пока не дал никаких ощутимых результатов. Насколько нам известно, наиболее серьезный вопрос, который обсуждался, но так и не был решен положительно – это вопрос о бурятских фамилиях, точнее, о возможности использовать традиции бурятского языка при их присвоении. В остальном же фактически обсуждавшиеся вопросы составляют типичный каталог компетенций представительного органа местного самоуправления, без всякой этнической специфики.

Полагаю, что такая модель представительства традиционных этнических меньшинств ненамного эффективнее первой.

Так отчего же не воспользоваться опытом, к примеру, государств Восточной Европы, которые по этническому составу своих граждан едва ли не сложнее российских регионов? Все, к сожалению, не так просто. Можно назвать лишь несколько принципиальных различий в правовой традиции и правовопонимании, которые делают заимствования практически невозможными. Во-первых, в европейском праве понятие «нации» вообще не связано с понятием этноса. Нация – это такое сообщество граждан, которое участвует в осуществлении государственной власти и рассматривает парламент как орган своей общей воли. В российском праве практически безраздельно господствует марксистское отождествление нации и этноса, достаточно взглянуть на Преамбулу к Конституции Российской Федерации, где говорится о многонациональном российском народе. Соответственно национальное меньшинство в европейском (и международном) праве – это меньшинство нации, которое противостоит ее большинству. Не только этническое, но и конфессиональное, демографическое, лингвистическое меньшинство также являются национальным меньшинством. В российском праве национальное меньшинство – это исключительно этническое меньшинство. Это «малый народ», «коренной малочисленный народ» и т.д. Но самое главное различие в том, что с точки зрения европейского права каждый гражданин одновременно яв-

---

ляется и частью меньшинства, и частью большинства. К примеру, он представитель самого крупного этноса, но по своему вероисповеданию или политическим пристрастиям – представитель меньшинства. Отсюда – исключительно конструктивное и партнерское отношение государства ко всем национальным меньшинствам, из взаимодействия которых только и может возникнуть национальное большинство и нация как таковая. Национальные меньшинства – это право- и дееспособные субъекты права, активные участники осуществления публичных властных полномочий. Характерно в этой связи наименование рекомендаций, сформулированных ОБСЕ: Рекомендации по эффективному участию национальных меньшинств в публичной жизни (так называемые «Лундские рекомендации»). В российском праве, с его этническим пониманием меньшинства, границы большинства и меньшинства неизменны. Отсюда вместо партнерства – патернализм. Этнические меньшинства либо вовсе не признаются в качестве субъектов права (такowymi признаются граждане, принадлежащие к этническим меньшинствам), либо, если речь идет о коренных малочисленных народах, признаны право-, но не дееспособными субъектами, в интересах которых действует кто-то другой, но не они сами. Таким образом, большая часть практических рекомендаций, выработанных в европейской правовой практике, пока не может быть освоена российским правом. Например, в Польше общественное объединение или политическая партия, представляющая интересы национального меньшинства, в упрощенном порядке регистрирует свои списки и проходит в национальный парламент, даже если не преодолет заградительный барьер. Аналогичные правила действуют в Венгрии и Румынии. В России федеральный закон исключает саму возможность формирования политических партий по профессиональному или этническому принципу, а общественные объединения не являются участниками федеральных и региональных выборов.

А вот опыт государств-республик бывшего СССР мог бы быть в какой-то мере использован. В связи с этим интересен порядок формирования нижней палаты Казахстанского парламента. Мажилис состоит из 107 депутатов, 98 из которых избирается по пропорциональной избирательной системе (ее параметры аналогичны параметрам российской избирательной системы). А вот еще 9 членов палаты не избираются, а делегируются особым консультативным органом – Ассамблеей народов Казахстана. Этот орган объединяет более сотни этнических общественных организаций. К примеру, в качестве делегатов в составе Мажилиса участвовали представители объединений уйгуров, корейцев, ингушей, чеченцев, татар, башкир, украинцев, русских и т.д. Эта модель позволяет решить коллизию прав меньшинств, с одной стороны, и равного избирательного права – с другой, так как меньшинства не избираются, а делегируются в парламент. Определенные предпосылки для формирования такой модели представительства традиционных этнических

---

меньшинств в законодательстве Российской Федерации имеются. Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» предусматривает возможность участия этих народов в подготовке и принятии органами публичной власти решений, которые затрагивают ключевые аспекты их жизни, через уполномоченных представителей в этих органах (п. 5 части 1 ст. 8), а также возможность формирования при органах исполнительной власти субъекта Российской Федерации или муниципального образования советов представителей этих народов (п. 7 части 1 ст. 8).

Необходимо конкретизировать формы такого участия законом и расширить субъектный состав участников, включив в него не только аборигенов, но и все традиционные этнические меньшинства. Они определяются российским конституционным законодательством как «национальные меньшинства» (пп. «б» части 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации) или «народы Российской Федерации» (ч. 3 ст. 72). Возможно, необходимо легализовать понятие «коренного народа» (составной частью которого будет «коренной малочисленный народ»), чтобы разграничить статус традиционных и новых, мигранционных меньшинств. В таком случае предметом федерального закона должны стать *общие принципы и порядок участия коренных народов России в осуществлении полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления*. В рамках этого закона необходимо принципиальное решение о формах и способах участия этнических меньшинств в работе региональных парламентов и представительных органов местного самоуправления. Мне представляется оптимальной следующая концепция законопроекта: квота должна быть достаточно велика и объединять представителей различных традиционных этнических меньшинств (коренных народов России); у коллегии таких представителей должны быть внятные и ощутимые права участия в парламентском процессе, вплоть до права блокирующего голоса при рассмотрении законопроектов, затрагивающих интересы всех меньшинств; при формировании квоты можно использовать казахстанскую модель, то есть делегировать в парламент или местный совет представителей из состава общественного совета, формируемого при главе субъекта Российской Федерации (или, соответственно, при главе муниципального образования) из числа этнических общественных объединений и ассоциаций общин коренных малочисленных народов.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Брюс Уэр Р., Кисриев Э. Российская Федерация и Республика Дагестан: проблемы целостности и стабильности // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2001. № 2. С. 17–23.
2. Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»

- 
- (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации представительных (исполнительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
  4. Указ Президента РФ от 5 июня 2012 года № 776 «О Совете при Президенте Российской Федерации по межнациональным отношениям» // Собр. законодательства Российской Федерации. 2012. № 24. Ст. 3135.
  5. Конституции Республик – субъектов Российской Федерации. Екатеринбург: Изд. УрГЮА, 2000. 672 с.
  6. Определение Верховного Суда Рос. Федерации от 16 марта 2005 года № 63-ГО 5-5 «Об оставлении без изменения решения суда Ненецкого автономного округа от 28.12.2004, которым удовлетворено заявление о признании недействующими некоторых положений Закона Ненецкого автономного округа «О выборах депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа» от 09.01.2004 № 445-ОЗ. [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

## RESUME

**Filippova Natalya A.**, Doctor of law, assistant professor of faculty of State and Municipal Law of the Surgut state university, member of the Expert Council under the Commissioner for human rights of the KhMAO-Ugra, Surgut, filip64@mail.ru.

### TRADITIONAL ETHNIC MINORITIES IN THE SYSTEM OF PUBLIC OFFICES: THE DEVELOPMENT OF LEGAL DOCTRINES AND PRACTICES

Summary. The article presents the analysis of the forms and methods of public representation of traditional ethnic minorities, established in the practice of the subjects of the Russian Federation, identified defects in the organization of such a representation, due to gaps in the Federal legislation; recommendations to improve the institutions of public representation of minorities.

Public office; nation; national minorities; the traditional ethnic minorities; indigenous peoples; the aborigines.

**Петр Вячеславович Панов,**  
доктор политических наук,  
профессор кафедры политических наук  
Пермского государственного националь-  
ного исследовательского университета,  
г. Пермь, panov.petr@gmail.com

## **ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО МЕНЬШИНСТВ В СОВРЕМЕННЫХ ПАРЛАМЕНТАХ<sup>1</sup>**

Проблема представительства меньшинств рассматривается в контексте современного парламентаризма – политического института универсалистских национальных государств (nation-states) эпохи Современности. Вследствие конфликта между универсализмом и партикуляризмом вопрос о представительстве меньшинств проблематизируется и порождает острые дискуссии. Представительство меньшинств определяется как наличие специальных процедур, которые обеспечивают избрание депутатов от меньшинств. Анализируется мировая практика и разнообразные механизмы реализации представительства меньшинств.

Парламентаризм, представительство меньшинств, универсализм и партикуляризм, квотирование.

Приступая к обсуждению представительства меньшинств, необходимо прежде всего подчеркнуть, что эта проблема рассматривается в контексте Современности. Как известно, в досовременных политиях представительство отдельных групп (сословий, корпораций и т.д.) в органах власти было достаточно широко распространенным явлением, причем самый «классический» случай – представительство через парламенты, которые и возникли изначально как органы сословного представительства. Эта практика в определенном смысле была использована позднее при организации власти в колониальных империях, когда за «туземной аристократией» нередко резервировались места в колониальных органах власти. При всех различиях подобные представительные органы строились на партикуляристском принципе статусного неравенства между отдельными категориями (сословиями в широком смысле) населения, и в этом плане понимание депутатов

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ) в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Граждане «разного сорта»? Варианты институционализации фрагментированного политического порядка в XXI веке: факторы, условия, эффекты», проект № 12-33-01016a1.

---

парламента как представителей отдельных групп населения было вполне логичным.

Если рассматривать современные политии – национальные государства (nation-states) в идеально-типическом ключе, следует подчеркнуть, что они, напротив, базируются на универсалистском принципе гражданства. В политической сфере все члены гражданской нации рассматриваются как равные и свободные граждане независимо от групповых принадлежностей. В этой плоскости принципиально иначе осмысливается и феномен представительства. Теоретически, депутат парламента представляет не только тех избирателей, которые за него голосовали, и даже не только резидентов своего округа, а определенную политическую позицию (платформу, программу и т.д.), которая получила поддержку граждан. В этом контексте практика представительства меньшинств по меньшей мере не бесспорна, так как основывается на партикуляристском принципе в противовес универсализму nation-state.

Разумеется, «универсалистские nation-states» – идеальный тип, и в реальности в современных политиях всегда обнаруживаются партикуляристские нормы и практики. Тем не менее, универсалистский принцип имеет значение, и это существенно меняет ситуацию с представительством. Если в досовременную эпоху партикуляризм был несомненным принципом организации социума, то теперь обнаруживается конфликт между универсализмом и партикуляризмом, вследствие чего вопрос о представительстве меньшинств проблематизируется.

Проблема осмысливается в разных терминах и актуализируется в разнообразных дискурсах. Так, в дискурсе прав человека активно обсуждается вопрос о соотношении индивидуальных и групповых прав. Очевидно, в первых находит выражение универсализм, во вторых – партикуляризм. Другой пример – дискурс об устойчивом развитии (sustainable development). Глобализация, нарастающая волна миграции и политизация групповых различий – все это представляет собой вызов для того паттерна политического порядка, который сложился в эпоху. Политические сообщества становятся все более гетерогенными, и возникает вопрос, каким образом обеспечить политическую стабильность и институциональную устойчивость? В настоящее время сложились два основных подхода к решению этого вопроса. С одной стороны, еще в 1985 году Горвицем была выдвинута интеграционная или, как ее еще часто называют, «центростремительная» (centripetalism) модель [2]. Она исходит из того, что включение партикуляристских групп в политические процессы необходимо производить таким образом, чтобы не усиливать, а ослаблять групповые идентичности, не разделять группы на политические сегменты, а стимулировать межгрупповые взаимодействия, контакты и коалиции. Соответственно, представительство меньшинств в рамках

---

этой модели не приветствуется. Противоположный подход – «аккомодационный» – наиболее ярко представлен в консоциативной теории демократии Лейпхарта [1]. Две ее базовые характеристики – участие сегментов в осуществлении власти (power-sharing) и автономия, и первая из них явно предполагает особое представительство сегментов – меньшинств.

Не останавливаясь далее на этих дискуссиях, замечу лишь, что феномен представительства меньшинств не следует рассматривать как нечто само собой разумеющееся. «Полезность» и эффективность представительства меньшинств отнюдь не очевидна. По большому счету, учреждение представительства меньшинств – вопрос политического выбора, но если такой выбор сделан, необходимо более точно определить, что значит представительство меньшинств и каковы механизмы его реализации.

**Что значит «представительство меньшинств»?** При определении этого понятия возможны разные логики. Во-первых, представительство меньшинств можно понимать «всего лишь» как наличие в составе парламента депутатов, которые принадлежат к меньшинству по неким «объективным признакам» – расовым, языковым, этническим и т.д. Такая логика соответствует одной из широко известных концепций представительства – так называемой «модели сходства», согласно которой парламент должен являть собой «общество в миниатюре», то есть включать в себя представителей всех групп и прослоек. Не касаясь оценки такого понимания представительства в целом, замечу лишь, что применительно к представительству меньшинств такая логика весьма уязвима. В составе парламента присутствуют разные люди. И каждого депутата можно описать, используя различные «признаки»: возраст, пол, происхождение, расовый тип, наконец, рост, вес, цвет волос, хобби и т.п. Однако вряд ли кто-то будет доказывать, что депутат худого телосложения представляет худосочных граждан, а депутат – любитель марок – филателистов. И это понятно: нет никакой уверенности, что признаки, по которым кто-то описал депутата, имеют для него какое-то значение, а даже если и так, и коллекционирование марок играет в частной жизни депутата огромную роль, это совсем не гарантирует, что именно этим он будет руководствоваться в своей публичной деятельности. Но подобное сомнение возникает и в отношении депутатов, «обладающих» признаками меньшинств. Отнюдь не обязательно, что сами они связывают себя с данным меньшинством.

Связанность депутата с меньшинством, видимо, должна каким-то образом фиксироваться в политическом плане, и самый очевидный вариант такой фиксации – членство депутата в политической организации меньшинства («партия меньшинства»). Здесь мы имеем вторую логику в понимании, что такое представительство меньшинств. Действительно, если меньшинство политически организовано и именно эта организация вы-

---

двинула кандидата в депутаты, оказывала ему поддержку, а сам он, в свою очередь, связывал себя с этой организацией в ходе избирательной кампании – все это позволяет считать данного депутата (после его избрания) представителем меньшинства. Разумеется, и здесь возможны какие-то коллизии, конфликты и т.п., но их можно рассматривать всего лишь как девиации. Проблема в другом: не все меньшинства политически организованы, а во многих странах некоторым меньшинствам (особенно этническим и религиозным) «запрещено заниматься политикой». Следовательно, при всех достоинствах данная логика оказывается чересчур жесткой, не позволяя описывать все варианты представительства меньшинств в парламентах.

На мой взгляд, оптимальным является третий вариант определения понятия: представительство меньшинств – это наличие неких специальных процедур (механизмов), которые обеспечивают избрание депутатов от меньшинств как нормативно (законодательно) определенных особых групп избирателей. С одной стороны, это значительно более широкое понимание, чем второй подход. Избрание депутата от «партии меньшинства» – лишь один из возможных механизмов, но есть и другие, которые реализуются без создания «партии меньшинства». С другой стороны, поскольку депутат избран на основе особой процедуры, он так или иначе оказывается связанным со «своим» меньшинством даже тогда, когда «партия меньшинства» отсутствует или запрещена. Это позволяет отсекают от понятия представительство меньшинств те многочисленные случаи, когда депутат «внешне» обладает признаками меньшинства, но никак не связан с меньшинством в практической деятельности.

**Механизмы представительства меньшинств.** Среди механизмов представительства меньшинств в современных парламентах следует отдельно выделить бикамерализм, когда одна из палат парламента – так называемая «верхняя палата» – создается с целью представительства отдельных категорий граждан. Чаще всего этот механизм используется в федеративных государствах, и в тех случаях, когда субъекты Федерации «привязаны» к меньшинствам, бикамерализм можно рассматривать как механизм их представительства. «Верхние» палаты, однако, чаще всего имеют ограниченные полномочия по сравнению с «нижними» и далеко не всегда эффективны. Поэтому значительно больший интерес представляет вопрос о механизмах представительства меньшинств в «нижних» палатах или в юникамеральных парламентах.

Рассмотрим наиболее типичные варианты механизмов представительства меньшинств, учитывая, что они в значительной мере зависят от того, какая избирательная система используется на парламентских выборах. Если парламент формируется по пропорциональному принципу, самый очевидный механизм – разрешить участвовать в выборах «партиям меньшинств». Тогда

---

«в идеале» меньшинство будет представлено в парламенте пропорционально своей численности «автоматически», без каких-то дополнительных мер. Однако такая пропорциональность представительства меньшинства может быть получена лишь при условии, что все члены меньшинства будут голосовать за «свою» партию. В противном случае меньшинство окажется «непредставлено». Далее, поскольку при использовании пропорционального принципа зачастую устанавливается электоральный порог, «партия меньшинства» может вообще не пройти в парламент, если меньшинство составляет небольшую долю в населении страны. Поэтому нередко для «партий меньшинства» устанавливаются дополнительные преимущества. Это может быть *создание территориальных округов*, чтобы в одном (или в нескольких) из них «партия меньшинства» могла преодолеть электоральный порог. Другой вариант – *исключение «партий меньшинства» из правила порога*.

Если парламент формируется на основе мажоритарного принципа, наиболее очевидным способом обеспечить представительство меньшинства является особая нарезка избирательных округов. «В идеале» проблема была бы решена, если бы все члены меньшинства проживали компактно, и на этой территории можно было бы создать округ (или несколько округов), который полностью состоял бы из членов меньшинства и при этом включал всех членов данного меньшинства. В реальности, однако, абсолютно компактное проживание меньшинств невозможно вследствие мобильности, миграции и т.п. процессов. Поэтому применяется такой механизм, как *создание «специальных округов»*. Они устраиваются по экстерриториальному принципу, и избиратели – члены меньшинства, независимо от того, где они проживают, должны голосовать за кандидатов, выдвинутых в специальном округе. В более мягком варианте избиратели – члены меньшинства не обязаны голосовать в специальном округе, а могут выбирать, по какому из округов – «обычному» или специальному – они будут отдавать свой голос. Но это означает, что не все члены меньшинства участвуют в выборе своего представителя, что явно не соответствует «идеалу».

В тех случаях, когда меньшинство проживает относительно компактно, в специальных округах нет необходимости, так как при нарезке избирательных округов по общим правилам в одном или нескольких из них меньшинство оказывается численным большинством. В этих округах голосуют все избиратели, а не только члены меньшинства. Однако, при условии, что члены меньшинства проголосуют за «своих» кандидатов (то есть выбор избиратель должен делать на основе групповой принадлежности, а не политических позиций кандидатов), эти кандидаты гарантированно одерживают победу.

---

Когда численное преобладание меньшинства неочевидно в силу недостаточной компактности проживания, порой идут дальше и используют *джерримендеринг* – специально нарезают границы территориальных округов так, чтобы обеспечить численное большинство меньшинству. Такой механизм получил достаточно широкое распространение на местных выборах в некоторых южных штатах в США. Проблема здесь, однако, в том, что искусственно «превращая» меньшинство в большинство, авторы такой модели ущемляют права большинства. Те представители большинства, которые проживают в созданных путем джерримендеринга округах, а также их кандидаты заранее обречены на поражение.

Таким образом, «идеального» механизма обеспечения представительства меньшинств не существует, каждый из рассмотренных вариантов имеет свои слабости и недостатки. Тем не менее практика представительства меньшинств в современном мире получила весьма широкое распространение, особенно на региональном и местном уровнях. Но даже если учитывать только национальный уровень, в мире начитывается от 30 до 40 государств, где используются те или иные механизмы обеспечения представительства меньшинств в составе нижних палат парламентов [4; 6]. Данные различаются в силу того, что в целом ряде случаев невозможно точно установить грань между «просто наличием» представителей меньшинств в парламенте, с одной стороны, и использованием специальных процедур, гарантирующих представительство меньшинств, – с другой. Не всегда легко, например, зафиксировать джерримендеринг как специальный механизм представительства меньшинств или определить, является ли политическая организация «партией меньшинства» (если законодательство запрещает такие партии, они нередко скрывают свою природу).

Никаких сомнений в наличии специальных процедур, которые обеспечивают избрание депутатов от меньшинств, нет лишь в том случае, если используется *квотирование* – наиболее явный способ обеспечения представительства меньшинств. За ними заранее резервируется определенное количество депутатских мандатов (*parliamentary reserved seats*), тогда как во всех остальных вариантах меньшинства имеют лишь определенные преимущества, но не абсолютные гарантии представительства. В мировой практике случаев квотирования в общенациональных парламентах относительно немного – 14. Их краткое описание представлено в таблице 1, и можно убедиться, что наиболее часто при «квотировании» используются рассмотренные выше варианты с созданием специальных экстерриториальных или территориальных округов в случае компактного проживания меньшинств.

Таблица 1

**СЛУЧАИ КВОТИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА  
МЕНЬШИНСТВ В СОВРЕМЕННЫХ ПАРЛАМЕНТАХ [5]**

Страна	Количество зарезервированных мест	Тип группы-меньшинства	Критерии для избирателей	Критерии для кандидатов
Босния и Герцеговина	Все 42	Этничность	Все избиратели округа	Резиденты округа
Колумбия	5 из 166	Этничность	Избиратели могут зарегистрироваться в спец. округе	Члены группы (определяется группой)
Хорватия	8 из 152	Язык	Избиратели могут зарегистрироваться в спец. округе	Кандидаты сами определяют себя как члены группы
Фиджи	46 из 71	Этничность	Избиратели могут зарегистрироваться в спец. округе	Кандидаты должны быть членами группы по происхождению (рождению)
Индия	120 из 543	79 – касты 41 – племена	Все избиратели округа	Члены группы (определяется группой или на основе нормативных актов)
Иордания	Все 110	Религия, этничность	Все избиратели округа	Семейные книги (family books)
Ливан	Все 128	Религия	Все избиратели округа	Официальная информация
Новая Зеландия	7 из 120	Этничность (маори)	Избиратели – маори могут зарегистрироваться в спец. округе	Кандидаты номинируются избирателями, зарегистрированными как маори
Нигер	8 из 113	Этничность (туареги)	н/д	н/д
Пакистан	10 из 342	Религия (немусульмане)	Избиратели могут зарегистрироваться в спец. округе	н/д

Палестинская автономия	7 из 132	Религия	Все избиратели округа	Кандидат сам определяет себя как члена группы, но должен представить подписи не менее 500 человек
Румыния <sup>1</sup>	Часть из 345	Этничность	Все избиратели округа	Кандидаты выдвигаются этнической НКО
Самоа	47 из 49	Этничность	н/д	н/д
Словения	2 из 90	Язык	Избиратели должны регистрироваться в спец. округе	Кандидат должен получить подписи не менее 30 членов меньшинства

Вместе с тем при использовании квотирования в наибольшей мере проявляются и те вопросы, которые возникают при разработке специальных механизмов представительства меньшинств. Ключевая идея представительства меньшинства состоит в том, что депутат должен быть связан с меньшинством как особой группой избирателей, но как обеспечить эту связь? *Должны ли быть какие-то специальные требования к кандидатам в депутаты?* На практике (см. таблицу 1) этот вопрос решается по-разному. В одних странах нет никаких специальных требований, в других кандидаты должны выдвигаться от политической организации меньшинства (но не требуется, чтобы они были членами меньшинства), в третьих кандидат должен быть членом меньшинства, и это каким-то образом фиксируется. Последнее, правда, возможно лишь при условии, что граждане «приписаны» к различным группам (этноконфессиональным в Ливане, кастовым в Индии и т.п.). Точно так же нет однозначного решения и по «обратному вопросу»: *кто должен иметь право голоса при выборе депутатов – представители меньшинств?* Как уже отмечалось, в некоторых странах создаются специальные округа, где голосуют только члены меньшинств, но зачастую в голосовании

1 В Румынии нет заранее сформулированного списка меньшинств, и любая НКО может разделить себя как «партия какого-либо меньшинства» и выдвинуть своих кандидатов, причем от имени одного и того же меньшинства могут выступать сколько угодно НКО. Каждый избиратель может проголосовать на общенациональных выборах, которые проходят по пропорциональной системе, за одну из этих НКО либо за «обычную» национальную партию. Если за список НКО проголосует не менее 5% избирателей от количества голосов, необходимого для избрания 1 депутата по пропорциональной системе, эта НКО получает один депутатский мандат. При этом каждое меньшинство, несмотря на то, что от его имени могло выступать много НКО, имеет право только на один мандат, и его получает та НКО, за которую подано больше голосов. Это ведет к тому, что некоторые меньшинства «дробятся» и не получают места в парламенте. Тем не менее, в 2000-е годы из 345 депутатов румынского парламента 18 представляли меньшинства.

---

участвуют все избиратели независимо от принадлежности к меньшинству. Наконец, нельзя не обозначить еще одну – возможно, в некоторых обстоятельствах даже ключевую – проблему: *как определять «список» тех меньшинств, которые имеют право на представительство в парламенте?* Практически везде (исключение – Румыния, см. сноску 1) этот вопрос решается на эссенциалистской основе: законодатель определяет перечень меньшинств, имеющих квотируемое представительство. Такой способ, очевидно, весьма уязвим и даже опасен, так как может провоцировать конфликты между различными меньшинствами.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Лейнхарт А.* Демократия в многосоставных обществах: сравнительное исследование. М.: Аспект Пресс, 1997. 287 с.
2. *Horowitz D.* Ethnic groups in conflict. University of California Press, 1985. 697 p.
3. *King R.F., Cosmin G.M.* Minority Representation and Reserved Legislative Seats in Romania // East European Politics and Societies. 2012. № 3. P. 561–588.
4. *Krook M. L., O'Brien D.Z.* The Politics of Group Representation Quotas for Women and Minorities Worldwide // Comparative Politics. 2010. № 4. P. 253–272.
5. *Meier P.* Defining Groups Entitled to Reserved Seats in National Legislatures: A Comparative Approach [Электронный ресурс] // Paper presented at the 2009 Annual Meeting of the American Political Science Association. Toronto, Canada. URL: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1451143](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1451143).
6. *Reynolds A.* Reserved Seats in National Legislatures: A Comparative Approach // Handley L., Grofman B. (eds.) Redistricting in Comparative Perspective. Oxford: Oxford University Press, 2008. P. 115–122.

#### RESUME

**Petr Vyacheslavovich Panov**, Professor, Political Sciences Department, Perm University; panov.petr@gmail.com.

#### MINORITIES' REPRESENTATION IN MODERN PARLIAMENTS

The problem of minorities' representation is discussed in the context of Modern parliamentarianism that is a political institution of universalistic nation-states of Modernity. Due to the conflict between universalism and particularism, the issue of minorities' representation is problematized and generates heated debates. Minorities' representation is defined as the presence of special arrangements that ensure election success of candidates from minorities as special groups of voters. Different mechanisms of minorities' representation are analyzed.

Parliamentarianism, minorities' representation, universalism and particularism, parliamentary reserved seats.

**Олег Иванович Зазнаев,**  
доктор юридических наук, профессор,  
заведующий кафедрой политологии  
Казанского (Приволжского)  
федерального университета,  
г. Казань, political.science@mail.ru

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКИХ РЕГИОНАХ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ДЕФЕКТЫ И ПОИСК ОПТИМАЛЬНОЙ ФОРМЫ**

В статье анализируется форма организации государственной власти в субъектах Российской Федерации и выявляются ее институциональные дефекты. Рассматриваются логика этой формы, объем полномочий регионов в области учреждения собственной формы, федеральное вмешательство в отношении между органами власти субъекта Федерации, конституционная и политическая ответственность на региональном уровне, способ избрания глав регионов.

Организация государственной власти, субъект Российской Федерации, высшее должностное лицо, законодательный (представительный) орган, исполнительный орган, Президент Российской Федерации, конституционная ответственность, политическая ответственность.

В современном мире, как на национальном, так и на субнациональном уровне идет активный поиск необычных форм правления. Конституционная инженерия продвинулась далеко вперед в создании нетрадиционных форм организации власти, в которых комбинируются элементы, трудно совместимые друг с другом. Скажем, «сильный президент» сочетается с выборами его парламентом, а не народом, или для главы государства (президента) устанавливается политическая ответственность перед парламентом. Не стала исключением современная Россия и ее регионы, в последнее десятилетие смело экспериментирующие с разными конституционно-правовыми институтами. Результатом этого стало формирование нестандартных форм организации власти в субъектах Федерации.

Оставляя в стороне вопрос о мотивах такого «эксперимента», отмечу его масштабы: так, за 13 лет своего существования в ключевой нормативный акт – Федеральный закон № 184-ФЗ от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [1] поправки вносились 80 раз. В результате сегодня мы видим причудливые формы организации

---

государственной власти в регионах, которые не могут быть отнесены ни к одной из известных в мире моделей – ни к президентской, ни к парламентской, ни к полупрезидентской, ни к ассамблейно-независимой.

Особенностью формы организации власти в субъектах Федерации является доминирование президентских признаков при наличии отдельных элементов парламентской системы в условиях федерального вмешательства во взаимоотношения региональных ветвей власти. Такой симбиоз – сильная власть главы региона, еще более сильная власть Президента Российской Федерации, полностью подчиненное главе региона правительство и слабый парламент – нельзя отнести к «чистым» системам. Перед нами гибрид, и вопрос о его жизнеспособности, эффективности и сбалансированности «повисает в воздухе».

Цель данной статьи – провести «инвентаризацию» организации государственной власти в российских регионах с целью выявления институциональных дефектов. Дефекты могут представлять собой конкретные минусы организации власти в субъектах Федерации (например, изменение роли государственных органов и должностных лиц в механизме разделения властей, недостаточный контроль над главой региона и правительством, сложности при вынесении ветоума недоверия правительству) либо носить доктринальный характер, когда имеет место несоответствие формы организации власти сложившимся в науке взглядам и концепциям [2, с. 7]. Рассмотрим основные дефекты подробнее.

1. На мой взгляд, *основной проблемной точкой организации государственной власти на региональном уровне является нарушение «логики»*. Идея «системной логики» формы правления принадлежит американскому политологу Джованни Сартори [4, с. 85]. Если оттолкнуться от его мысли, то, на мой взгляд, для президентской системы характерна логика раздельного существования законодательной и исполнительной власти, раздельного их выживания, логика концентрации всей полноты исполнительной власти в руках президента как следствие его всенародного избрания. Напротив, парламентской системе свойственна логика совместного существования правительства и парламента, их совместного выживания, парламентского или правительственного доминирования (в зависимости от модели парламентской системы).

В России глава региона избирается населением, возглавляет высший исполнительный орган (согласно Федеральному закону № 184-ФЗ), формирует его, смещает министров, обладает широкими прерогативами, при этом разделение власти проводится четко (ни глава региона, ни члены правительства не могут быть депутатами законодательного органа региона) – в этих чертах просматривается логика президентской формы. Однако в Федеральном законе № 184-ФЗ предусмотрено, что законодательный орган субъекта Федерации вправе выразить недоверие высшему должностному лицу субъекта «в случае ненадлежащего исполнения им своих обязанностей». Получается, что глава региона может быть отправлен в отставку по

---

политическим причинам. Следует сказать, что в мировой практике государственного строительства президент, как правило, не может быть отстранен от должности до истечения срока своих полномочий, за исключением процедуры импичмента. Российский законодатель, устанавливая институт недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации со стороны регионального парламента, руководствовался стремлением повысить ответственность глав субъектов Российской Федерации. Однако данный институт полностью ломает логику организации власти в регионах. Если глава региона – «американский президент» (а президентские черты выражены сильнее, чем парламентские), то он не может быть «английским премьер-министром», зависящим от воли парламента.

2. *Незначительный объем властных полномочий регионов в области учреждения собственной формы организации государственной власти; низкий уровень самостоятельности регионов в вопросах создания собственных органов власти и собственных должностей.* Несмотря на то, что система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти (ч. 1. ст. 77 Конституции РФ), российские регионы обладают незначительной степенью автономии в этих вопросах. Основной нормативный акт (после Конституции РФ), содержащий единые требования со стороны федерального центра к субъектам по поводу организации власти, – Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Как следует из его названия, закон должен устанавливать «общие принципы» и содержать наиболее общие положения. Однако в этом нормативном акте имеет место обстоятельная детализация организации государственной власти в регионах. Вместо того чтобы предлагать некую «идеологию» региональной государственной системы, закон императивно регулирует отношения между ветвями власти в субъекте, заметно суживая простор для местного «творчества».

Низок уровень самостоятельности регионов в вопросах создания собственных органов власти и собственных должностей. Перечень типовых государственных должностей субъектов Федерации утверждается Президентом Российской Федерации. Регион может ввести у себя должность высшего должностного лица (хотя ее наименование не должно совпадать с федеральным), уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка и др. Возможности создания своих государственных органов тоже ограничены федеральными рамками.

3. *Включенность (вмешательство) федеральной власти в отношения между органами власти региона, чрезмерное федеральное*

---

*«присутствие» в регионе, прежде всего в лице Президента Российской Федерации.* Органы государственной власти субъекта Федерации подвержены сильному воздействию со стороны федерального центра. Традиционный треугольник «глава региона – региональное правительство – региональный парламент» сегодня представляет собой «ромб», верхний угол которого образует Президент Российской Федерации. Последний имеет право роспуска законодательного органа субъекта Федерации в случаях издания им нормативно-правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и другим федеральным законам, право освободить главу региона в связи с утратой доверия и в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством.

Федеральное вмешательство призвано обеспечить единство государственной власти на всей территории страны. Однако в ряде случаев «присутствие» Президента Российской Федерации в регионе избыточно.

а) При выражении недоверия главе региона со стороны регионального парламента требуется «санкция» Президента Российской Федерации (подп. «б» п. 1 ст. 19 и пункты 5–6 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ): решение регионального парламента о недоверии высшему должностному лицу субъекта Федерации направляется на рассмотрение Президента Российской Федерации для решения вопроса об отрешении регионального лидера от должности (п. 5 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ), то есть законодательное собрание не принимает окончательного решения по поводу отставки регионального лидера, и последнее слово остается за российским президентом.

б) По представлению Президента Российской Федерации принимается решение о досрочном прекращении полномочий главы региона законодательным органом субъекта Российской Федерации в ряде случаев, указанных в п. 1.1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ (признание главы региона недееспособным или ограниченно дееспособным, признание его судом безвестно отсутствующим или объявление умершим и др.).

в) Президент Российской Федерации ведет консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Федерации, а также с кандидатами-самовыдвиженцами (подп. 4 п. 3 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ).

г) Законом предусмотрен институт «временно исполняющего обязанности» высшего должностного лица субъекта Федерации. Назначение на эту должность осуществляется также Президентом Российской Федерации (п. 9 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ).

4. *Деформация конституционной и политической ответственности на региональном уровне.* В системе сдержек и противовесов на уровне региона важным элементом является ответственность органов государственной власти и должностных лиц. Речь идет прежде всего о конституционной ответственности, в основе которой лежит конституционный деликт. Федеральный закон предусматривает ответственный

---

ность органов и должностных лиц за принятие актов, противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам (п. 2 ст. 3.1 Федерального закона № 184-ФЗ). Для регионального парламента установлено два варианта досрочного прекращения полномочий: по решению высшего должностного лица субъекта Федерации (п. 2 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ); по решению Президента Российской Федерации (п. 4 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ). В обоих случаях суд устанавливает противоречия нормативных актов. Правда, для роспуска регионального парламента Президентом Российской Федерации требуются более серьезные (по сравнению с роспуском главой региона) последствия нарушения – создание препятствий для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых интересов юридических лиц. Полагаю, что двойная конституционная ответственность является излишней. Достаточно было бы ограничиться правом роспуска либо Президентом Российской Федерации, либо главой региона. К тому же губернатор может распустить парламента субъекта Федерации за незначительные нарушения, поскольку в Федеральном законе применительно к такому варианту роспуска не говорится о каких-либо основаниях.

Обращает на себя внимание также излишнее число случаев привлечения регионального главы к конституционной и политической ответственности. Но, как хорошо известно, чрезмерная жесткость закона далеко не всегда ведет к законопослушанию. Сегодня высшее должностное лицо субъекта Федерации не по своей воле прекращает свои полномочия в следующих случаях (за скобками я оставляю иные случаи отставки, не связанные с инициативой субъектов права, такие, как смерть, отставка по собственному желанию, признания судом недееспособным или частично недееспособным и другие, указанные в п. 1 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ):

- отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в связи с выражением ему недоверия со стороны регионального парламента, как по политическим причинам (ненадлежащее исполнение им своих обязанностей), так и в связи с конституционным правонарушением – издание им актов, противоречащих закону, или иное грубое правонарушение, повлекшее за собой массовое нарушение прав и свобод граждан;

- отрешение его от должности Президентом Российской Федерации в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, при этом основанием для утраты доверия являются четко прописанные в законе правонарушения – выявление в его отношении фактов коррупции или неурегулирование конфликта интересов;

- его отзыв избирателями на основании нарушения им законодательства, неоднократного грубого без уважительных причин неисполнения им своих обязанностей, установленного судом. Основания последнего случая отставки можно считать юридическими:

---

ответственность главы региона наступает за конституционные и дисциплинарные (по службе) проступки.

Итак, за правонарушения глава региона может быть смещен со своего поста в трех случаях (региональным парламентом с «санкции» Президента Российской Федерации, самим Президентом РФ, избирателями), а по политическим соображениям – в одном (региональным парламентом с «санкции» Президента РФ). Налицо явный перебор с мерой ответственности губернаторов. Таким образом, нормы об ответственности региональных глав показывают, что возможности воздействия Президента Российской Федерации на государственную систему региона широки.

Вместе с тем законодательные новеллы 2012 года стали шагом к устранению излишних мер ответственности регионального руководителя. Так, прежде высшее должностное лицо субъекта Федерации могло быть отправлено в отставку в связи с утратой доверия Президента России по любым основаниям, что создавало почву для произвольного применения этой жесткой меры. Сегодня в основе утраты доверия лежит только конституционное правонарушение.

Введение института отзыва региональной главы избирателями, несмотря на его недостатки, представляет собой позитивный акт. С 11 декабря 2004 по 2 мая 2012 года Президент Российской Федерации был, как справедливо отмечается в литературе, «единственным органом, компетентным принимать окончательное решение о досрочном прекращении полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации», поскольку «конституционная ответственность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в окончательной ее инстанции «замыкается» на Президенте Российской Федерации» [3, с. 433]. Сегодня появился новый субъект-инициатор отставки – российский избиратель.

5. *Наличие ограничений при использовании выборного способа приобретения полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации.* Хорошо известно, что до 11 декабря 2004 года глава региона избирался населением путем прямых выборов, что коррелировало с его весомой политической ролью. Затем состоялся переход на новый способ так называемого «наделения полномочий» высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Президент Российской Федерации представлял на утверждение законодательного органа субъекта его кандидатуру, и с этого момента такое назначение стало напрямую зависеть от главы российского государства. Отмена прямых выборов глав регионов и участие российского президента в процессе назначения главы региона существенно модифицировали организацию власти: «наделение полномочий» губернатора или президента без участия населения соответствующего субъекта Федерации снижало легитимность этого должностного лица. К тому же, произошла потеря значительной части автономности субъекта Федерации, система государственных органов которого стала продолжением федеральной власти.

---

В 2012 году региональные лидеры стали вновь избираться. Однако полного возврата к ситуации, существовавшей до 2004 года, не произошло. Федеральным законодательством созданы «фильтры» на этапе выдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Федерации. Так, предусмотрены два варианта такого выдвижения – политическими партиями и в порядке самовыдвижения (последнее может быть установлено законом субъекта Российской Федерации). Оба выдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. Таким образом, получается, что свобода выбора населения региона ограничивается теми кандидатурами, которые предварительно были отобраны. Кроме того, из процесса приобретения главой региона полномочий Президент Российской Федерации «не исчез»: Федеральный закон № 184-ФЗ устанавливает, что глава российского государства по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов, а также с кандидатами самовыдвиженцами. Также не следует забывать о сохранении института утраты доверия со стороны Президента Российской Федерации и реанимации института отзыва губернатора.

Кроме обозначенных мною общих дефектов организации власти в регионах, можно обнаружить частные дефекты в рамках взаимоотношений между главой региона, парламентом и правительством. Они исходят как от федерального центра, так и от самих регионов. Эти дефекты касаются разных сторон формы организации власти – процедур назначения правительства, вотума недоверия правительству, законодательной инициативы, вето главы региона, роспуска парламента, политической ответственности и др.

Выше уже говорилось об институте недоверия высшему должностному лицу субъекта Федерации со стороны регионального парламента. Обращу внимание на другой недостаток этой процедуры. Так, решение регионального парламента о недоверии высшему должностному лицу субъекта Федерации принимается согласно федеральной норме двумя третями голосов от установленного числа депутатов по инициативе не менее одной трети от установленного числа депутатов (п. 3 ст. 19 Федерального закона № 184-ФЗ). Что касается отрешения регионального главы по юридическим основаниям, то, на мой взгляд, принятие решения квалифицированным числом голосов вполне оправдано. В этом случае процедура отставки губернатора аналогична процедуре импичмента любого главы государства, когда решение принимается квалифицированным числом голосов. Но политический вотум недоверия главе региона (за ненадлежащее исполнение им своих обязанностей) следовало бы принимать путем абсолютного большинства голосов – так же, как принимается аналогичное решение в отношении премьер-министров в любых парламентских и полупрезидентских системах в мире.

---

Итак, федеральное и региональное законодательство и практика его воплощения в жизнь демонстрируют ряд дефектов форм организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. Осознание научным сообществом и политиками характера этих дефектов, а также тех опасностей, которые они в себе несут, станет шагом в направлении их устранения, что в конечном итоге поможет создать в стране эффективную, сбалансированную и демократическую систему государственной власти.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2011. № 31. Ст. 4703.
2. *Зазнаев О.И.* Дефекты форм правления стран СНГ // Политическая экспертиза (ПОЛИТЭК). 2008. № 4. С. 7–17.
3. *Овсянян Ж.И.* Система высших органов государственной власти в России (диалектика конституционно-правовых основ с начала XX по начало XXI вв.). Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 2006. 591 с.
4. *Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes. 2nd edition. L.: Macmillan Press, 1997. 217 p.

#### RESUME

**Oleg Ivanovich Zaznaev**, Doctor of Law Sciences, full professor, Chair of the Department of Political Science, Kazan (Volga Region) Federal University, Kazan, [political.science@mail.ru](mailto:political.science@mail.ru).

#### ORGANISATION OF STATE POWER IN RUSSIAN REGIONS: INSTITUTIONAL DEFECTS AND SEARCH FOR THE OPTIMAL FORM.

The article presents an analysis of the form of organization of state power in subjects of the Russian Federation and its institutional defects. The author examines the logics of this form, the size of regions' powers in the sphere of the creation of own form, the federal intervention into relationship between bodies of power of a subject of the federation, constitutional and political responsibility at the regional level, the manner of election of heads of regions.

Organization of state power, subject of the Russian Federation, high official, legislative (representative) body, executive body, President of the Russian Federation, constitutional responsibility, political responsibility.

**Юрий Владимирович Попков,**  
доктор философских наук, профессор,  
заместитель директора по науке,  
заведующий сектором этносоциальных исследований  
Института философии и права  
Сибирского отделения РАН,  
г. Новосибирск, yuripopkov@rambler.ru

## **ОСОБЫЙ ПРАВОВОЙ СТАТУС НАРОДОВ СЕВЕРА КАК РЕГУЛЯТОР ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ДОМИНИРУЮЩИМ ОБЩЕСТВОМ**

В статье показана двойственная роль официального закрепления особого правового статуса коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, отличного от статуса других народов. С одной стороны, это означает признание их права на реализацию особого пути развития, в основе которого лежат ценности традиционной культуры и традиционного образа жизни как способа адаптации к конкретным природно-географическим условиям. С другой стороны, наличие официального правового статуса характеризует процесс интеграции коренных народов в современное общество, так как он характеризует признание их равенства среди остальных субъектов общественного развития и выступает необходимой предпосылкой адаптации к современным социальным условиям.

Коренные малочисленные народы, доминирующее общество, правовой статус, традиционная культура, традиционный образ жизни, интеграция.

Долгое время во взглядах на перспективы развития человеческого общества господствовала парадигма, в соответствии с которой технико-экономический прогресс обуславливает формирование все более крупных экономических и политических единиц исторического процесса и угасание значимости этнических структур и традиционной культуры. Вплоть до конца 1980-х годов эта идейная установка находила отражение в нормах международного права в отношении основных носителей традиционной культуры – коренных народов, к числу которых принадлежат коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока (далее – народы Севера), что проявлялось в ориентации на языковую и культурную ассимиляцию этих народов в доминирующем обществе. На протяжении десятилетий она находила воплощение в государственной национальной (этнической) политике многих стран, прежде всего индустриально развитых. Насаждение единых стандартов во всех сферах жизни,

---

невнимание к особенностям национальной культуры, родному языку, негативное отношение к проявлениям национального самосознания – характерные черты такой политики.

Интеграционно-ассимиляционная политика представляла собой общемировую тенденцию, а вовсе не только советский опыт, как это часто пытаются представить. Причем в нашей стране элементы традиционной культуры у многих народов сохранились даже лучше, чем во многих зарубежных странах. Например, как мне рассказывали в 1991 году инувиалуиты (эскимосы) п. Аклавик, когда в начале 1980-х годов они в Западной Арктике Канады решили организовать традиционный ансамбль, то не могли найти ни одного сохранившегося бубна. Многие из них прошли через школы-интернаты, где порой запрещали говорить на родном языке. В начале 1990-х лишь представители самого старшего поколения здесь знали свой язык.

Наблюдаемые на международной арене события последних десятилетий отчетливо показали, что, несмотря на целенаправленную ассимиляционную политику и повсеместное распространение индустриальных технологий и стандартизованных стилей жизни, традиционная культура не растворилась в потоке универсализации. Она сумела выстоять в условиях жесткого прессинга доминирующего общества, демонстрируя устойчивость своих базисных ценностей и проявляя жизнеспособность и богатые возможности адаптации к условиям быстро меняющейся социальной среды.

Рост активности многих народов и усиление их готовности защищать ценности традиционной культуры и особые права на ее сохранение в условиях нарастания процессов глобализации во многом связана с негативной реакцией на порождаемые глобализацией нивелирующие тенденции развития и всепоглощающее воздействие массовой культуры. Это есть борьба за самосохранение отдельных локальных культур, наличие которых одновременно выступает и условием сохранения мирового сообщества как жизнеспособной системы, поскольку ее существование в качестве таковой возможно только при наличии культурного разнообразия.

В конце 1980-х годов была осознана необходимость выделения специальных прав коренных народов в качестве необходимого условия минимизации разрушительных последствий жесткого давления на них доминирующего общества. С этого времени на международном уровне приняты важнейшие правовые документы в отношении коренных народов. Наиболее значимыми из них являются Конвенция Международной организации труда № 69 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» (1989) и Декларация ООН о правах коренных народов (2007). Принятие этих и других нормативно-правовых актов существенно повысило статус коренных народов, возведя проблему их сохранения и развития в ранг задачи общемирового значения.

В данных документах подтвержден широкий спектр прав аборигенных народов, в том числе на ресурсы и территории их искон-

---

ного проживания. Например, в Конвенции МОТ № 169 указывается на необходимость «ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах» и декларируется признание права этих народов осуществлять контроль над собственными институтами, образом жизни и экономическим развитием, а также сохранять и развивать свои традиции, обычаи, язык и религию [3]. А Декларация ООН о правах коренных народов прямо заявляет, что провозглашенные коллективные права «абсолютно необходимы для их существования, благополучия и всестороннего развития как народов» [2].

Опора на историческую память, использование потенциала прошлого, воспроизведение традиций выступают характерными особенностями современного развития многих этнокультурных сообществ. И это не случайно, поскольку традиция выступает значимой формой устойчивости, будучи важным компонентом историко-культурного наследия и способом трансляции этнокультурного опыта, передачи его от поколения к поколению. В сохранении и развитии традиционных этнических культур заинтересованы и сами их носители, и представители других народов, и мировое сообщество в целом, поскольку этнокультурное разнообразие, как подчеркивалось, все чаще осознается в качестве одного из необходимых условий жизнеспособности глобального социума. Именно об этом свидетельствует принятие в последнее десятилетие многих международных документов, направленных на сохранение культурного разнообразия. Наиболее значимыми из них являются Всеобщая декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии (2001) и «Конвенция по вопросам охраны нематериального культурного наследия» (2003), которая является дополнением к принятой в 1972 «Конвенции ЮНЕСКО по вопросам охраны мирового культурного и природного наследия». При этом разработки исходят из убеждения, «что культура должна рассматриваться как совокупность присущих обществу или социальной группе отличительных признаков – духовных и материальных, интеллектуальных и эмоциональных – и что помимо искусства и литературы она охватывает образ жизни, «умение жить вместе», системы ценностей, традиции и верования» [1] и что «все народы вносят вклад в многообразие и богатство цивилизаций и культур, которые составляют общее наследие человечества» [2].

Природу специальных прав коренных народов применительно к народам Севера Российской Федерации подробно рассматривает В.А. Кряжков в своей фундаментальной работе, посвященной комплексному анализу правового статуса данных народов [4]. В ней он специально подчеркивает, что только через обладание особыми правами и реализацию этих прав, через политику протекционизма и обеспечение определенных преимуществ (поскольку отсутствует равенство возможностей) можно добиться реального равенства коренных народов Севера с другими народами и тем самым обеспечить социальную справедливость [4, с. 132–136].

---

Принятие специальных международных документов, в которых закреплён широкий спектр особых прав коренных народов, стал возможным благодаря утверждению во взглядах на тенденции мирового развития парадигмы, исходящей из признания ценности и необходимости сохранения разных культур. Другим важным обстоятельством выступила активная борьба самих аборигенов против глобального давления доминирующего общества в защиту ценностей традиционной культуры, за официальное признание соответствующих коллективных аборигенных прав. Это свидетельствует о становлении коренных народов в качестве самостоятельных субъектов межкультурных взаимодействий, осознающих свои коренные интересы и проявляющих готовность и способность их отстаивать.

Как представляется, рост активности этнокультурных сообществ в конечном счете является результатом усиливающегося взаимодействия их с доминирующим обществом. Можно выделить два аспекта влияния на них этого взаимодействия. Позитивный аспект проявляется в формировании внутреннего потенциала, определяющего становление данных народов в качестве самостоятельных субъектов межкультурных взаимодействий и национальных отношений, – в росте национального самосознания, повышении уровня образования, возникновении собственной интеллектуальной и политической элиты, формировании способности защищать свои интересы, используя имеющиеся в обществе институты и нормы. Негативный аспект влияния связан с агрессивным и разрушительным давлением доминирующего общества на коренные народы и их культуры. Именно ответной реакцией на возникшую реальную угрозу их существованию является протест против тотального распространения ценностей доминирующего общества, их возрастающая политическая активность на основе накопленного внутреннего потенциала. Спасение ищется в коллективных формах существования, в традиционных ценностях.

Таким образом, можно утверждать, что и возникновение угрозы существованию коренных народов со стороны доминирующего общества, и факт ее осознания, и готовность, а также и способность противостоять ей являются продуктом усиливающихся межкультурных взаимодействий.

Почему в данном процессе столь важное значение имеет правовая сфера? Во-первых, борьба за особый правовой статус является в настоящее время первостепенной задачей политических и многих общественных организаций аборигенов, а урегулирование правового статуса коренных народов превратилось в одну из наиболее актуальных проблем внутривнутриполитического развития многих стран, в том числе стран Арктического кольца, к числу которых принадлежит и Россия. Во-вторых, именно правовой статус аборигенов в каждый данный момент времени характеризует зафиксированный в законодательных нормах официально достигнутый компромисс между традиционным обществом, представленным

---

сообществами коренных народов, и доминирующим обществом в лице официальной государственной политики.

Следует отметить, что многие государства, в том числе и Россия, до сих пор не ратифицировали Конвенцию МОТ 1989 года, которая в 1991 году вступила в силу. Россия также в 2007 году воздержалась при утверждении Декларации ООН о правах коренных народов (США, Канада, Австралия и Новая Зеландия тогда голосовали против ее принятия). Данный факт означает, что на уровне отдельных государств существуют определенные препятствия для признания в полном объеме обозначенных норм международного права. Это касается и северных стран. Выделим наиболее значимые препятствия.

Север представляет собой периферию евро-американской экономической системы. Составляя наиболее удаленную от центра и ничтожно малую по численности часть населения, народы Севера в каждой из стран Арктического кольца находятся в экономической и политической зависимости от центра. Наделение аборигенов широкими правами требует перераспределения власти между центром и периферией, на что далеко не всегда готовы федеральные власти.

Коллективные права коренных народов, связанные с приоритетами в области природопользования, образования, социального обеспечения и т.д., противоречат господствующим идеям либерализма и установкам доминирующего большинства на экономическое и политическое равенство. Официальное признание широкого спектра особых прав аборигенов встречает противодействие со стороны властных структур и значительной части некоренного населения.

Утверждение нового правового статуса народов Севера требует преодоления господствующих стереотипов общественного мнения и установок доминирующего общества по отношению к этим народам, культура которых еще недавно рассматривалась как «отсталая», подлежащая «цивилизационной» обработке в процессе модернизации.

Помимо трудностей, связанных с урегулированием взаимоотношений центра и периферии, существует целый комплекс внутренних по отношению к северному региону проблем, усложняющих практическое решение вопросов, касающихся коллективных прав и современного статуса аборигенов. Речь идет о соотношении и степени смешанности аборигенного и неаборигенного населения, что во многом определяется уровнем достигнутого к настоящему времени промышленного освоения районов проживания народов Севера. Там, где доля неаборигенного населения является незначительной и существенно преобладает численность представителей коренных малочисленных народов, как, например, в Гренландии или на Севере Канады (здесь доля аборигенов составляет примерно 85 %), объективно проще решать вопросы самоуправления, обеспечения их прав на землю, на территории традиционного землепользования, то есть проблемы их коллективных прав. Наиболее сложной является ситуация на Российском Севере, где коренные народы

---

в районах своего традиционного проживания составляют в целом менее 10 % общей численности населения. Во многих случаях, в том числе в отдельных автономных округах, их доля не превышает 1%.

В то же время, несмотря на вышеназванные трудности, правовой статус коренных народов Севера практически во всех странах изменяется в последние 2–3 десятилетия в благоприятном для них направлении. Так, хотя Конвенция МОТ № 169 Россией не ратифицирована, отдельные ее положения нашли отражение в законодательной практике. Статья 69 действующей Конституции Российской Федерации четко фиксирует обязательства России: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». В соответствии с данным положением принята серия специальных Федеральных законов: «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Многие важные правовые документы в отношении народов Севера приняты на уровне отдельных субъектов Федерации: прежде всего в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах, Республике Саха (Якутия).

Конечно, о чем мы уже подробно писали, реальное положение народов определяется не провозглашенными правами и принятыми на уровне федеральных и региональных властей решениями как таковыми, а экономической и политической ситуацией в стране, государственной политикой в отношении данной группы народов. Многие жизненно важные проблемы этих народов в современных условиях не находят разрешения, а некоторые даже усугубляются. В целом есть основания заявлять о кризисе концептуальных основ национальной политики в отношении народов Севера [8].

Что касается самого правового статуса народов Севера, то, как делает вывод В.А. Кряжков, «действующее законодательство о коренных малочисленных народах, если его рассматривать с качественной стороны, декларативно, противоречиво и пробельно» [5, с. 30]. Далеки от надлежащего урегулирования, по его мнению, права на пользование землей, приоритетное природопользование, разного рода компенсации, культурное наследие и др. [5, с. 30–31].

В то же время, несмотря на многочисленные трудности и нерешенные проблемы, можно говорить о том, что в отношении народов Севера проводится целенаправленная государственная этнонациональная политика, опирающаяся на бюджетное, хотя и крайне ограниченное, финансирование, систему специальных законодательных норм, провозглашенные концептуальные основания, чего нельзя сказать о других народах России.

---

Официальное закрепление за коренными народами особого правового статуса, отличного от статуса других народов, означает признание их права на реализацию особого пути развития, в основе которого лежат ценности традиционного образа жизни, протест против тотального распространения ценностей доминирующего общества и унифицирующих тенденций глобализации. Одновременно с этим наличие такого правового статуса характеризует процесс интеграции коренных народов в современное общество, поскольку оно характеризует признание мировым сообществом (если речь идет о международном праве) и доминирующим обществом отдельных государств (если речь идет о государственном праве той или иной страны) их равенства среди остальных субъектов развития.

Очень точно эту диалектику в свое время выразил заместитель президента Ассоциации инуитов Приполярья Аккалюк Лонге: «В условиях нарастающей интернационализации и урбанизации мы можем рассчитывать лишь на собственные силы, чтобы утвердить себя в качестве равноправных членов мирового сообщества... И в этом не противопоставление остальному человечеству. Наоборот – утверждение той очевидной истины, что мы, населяющие самую холодную часть планеты, такие же люди, как жители Южной Азии, Африки, Европы, Америки, Австралии». Аналогичной является позиция инуитов по отношению к своему собственному государству: «Наше общее стремление сводится сегодня не к разрыву с государством, а к объединению с ним. Разумеется, мы не выступаем за локальный сепаратизм. Мы – за признание наших территорий в качестве равноправных с территориями других народов в рамках федеральных государств» [6].

Отстояв свое право на особый путь развития, народы Севера продемонстрировали всему миру непреходящее значение традиционного образа жизни. Но это для них не единственная ценность. Лидерами аборигенов все отчетливее осознается необходимость экономического развития, предполагающего выход за пределы традиционности. Бизнес, доход, прибыль – это те категории, без которых вряд ли возможно достойное существование в современную эпоху. Мало того, они становятся одним из условий сохранения традиционных ценностей. В 1991 году председатель Региональной корпорации «Инувиалут» Р. Грубен в разговоре о перспективах развития инувиалуитов отмечал, что они настойчиво придерживаются концепции двоякого пути. С одной стороны, важно иметь возможность сохранить традиционный образ жизни, основанный на соответствующих промыслах, с другой стороны, очевидна необходимость достижения экономического развития, что предполагает включение в современный процесс модернизации, поскольку это развитие невозможно обеспечить в рамках лишь традиционных видов деятельности.

В этих условиях реально речь должна идти не просто о сохранении или возрождении аутентичных традиций, а об их развитии,

---

адаптации к современным условиям, об их обновлении. Традиция в настоящее время существует в виде неотрадиции. В целом развитие народов Севера осуществляется через взаимодействие культур, которое из внешнего превратилось во внутреннее для них и реализуется в форме неотрадиционализма [7].

Коренные народы Севера, пережив многие потери от столкновения с индустриальной цивилизацией, выстояв в жестком противостоянии с доминирующим обществом и заставив мировое сообщество признать их право на особый путь развития, готовы сегодня пойти на взаимовыгодное сотрудничество, но только под собственным контролем, при возможной степени самостоятельности и на основе обновленных традиционных ценностей. Официальное признание их особого правового статуса, базирующегося на исконном праве на самоуправление и на земли традиционного природопользования, выступает одной из необходимых предпосылок такого развития. Оно включает в себя и нормы, обеспечивающие сохранение и развитие ценностей традиционной культуры, и нормы, позволяющие им осваивать атрибуты современного общества, к числу которых принадлежит и само право. Если традиционная культура – способ адаптации народов Севера к экстремальным природно-географическим условиям, то особый правовой статус – необходимое условие адаптации к современным социальным условиям. Таким образом, можно заключить, что народы Севера обречены жить в двух мирах – традиционном и современном. Наличие у них особого правового статуса является яркой иллюстрацией того, как это возможно.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Всеобщая декларация о культурном разнообразии [Электронный ресурс] // Российский комитет программы ЮНЕСКО «Информация для всех». М., 2006. URL: [http://www.ifapcom.ru/files/Documents/declar\\_cult\\_diversity.pdf](http://www.ifapcom.ru/files/Documents/declar_cult_diversity.pdf) (дата обращения: 02.11.2012).
2. Декларация ООН «О правах коренных народов» / Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года [Электронный ресурс] // Оф. сайт ООН. URL: [www.un.org](http://www.un.org) (дата обращения: 01.11.2012).
3. Конвенция МОТ № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах [Электронный ресурс] // CONVENTIONS: информационно-аналитический портал по международному праву. URL: [http://www.conventions.ru/view\\_base.php?id=90](http://www.conventions.ru/view_base.php?id=90) (дата обращения: 02.11.2012).
4. Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М.: Норма, 2010. 560 с.
5. Кряжков В.А. Российское законодательство о северных народах и правоприменительная практика: состояние и перспективы // Государство и право. 2012. № 5. С. 27–35.

- 
6. Лонге А. Новые люди в «странах людей» // Северные просторы. 1991. № 40. С. 10–11.
  7. Мадюкова С.А., Попков Ю.В. Феномен социокультурного неотрадиционализма. СПб.: Алетейя, 2011. 132 с.
  8. Попков Ю.В. Коренные малочисленные народы Севера в глобальном и региональном контексте // ЭКО. Экономика и организация промышленного производства. 2011. № 9. С. 71–88.

#### RESUME

**Yuri Vladimirovich Popkov**, Doctor of Philosophy, full professor, Deputy Director for Research, Head Ethno-Social Studies Laboratory, Institute of Philosophy and Law, Siberian Branch of Russian Academy of Sciences. Novosibirsk, (383) 330-22-40, yuripopkov@rambler.ru.

#### SPECIAL LEGAL STATUS OF THE NORTHERN PEOPLES AS A REGULATOR OF THEIR INTERACTION WITH A DOMINANT SOCIETY

The article reveals a double role of a special legal status official recognition for the indigenous minorities of the North, Siberia and Far East, different from the status of the other peoples. On the one hand, it means recognition of their right for realization of a special way of development which is based on traditional culture values and traditional way of living as an adaptation manner to the specific natural geographic conditions. On the other hand, the existence of official legal status characterizes the integration of indigenous minorities into modern society as it designates a recognition of their equality among the rest subjects of social development and this process appears to be a needful prerequisite of adaptation to the modern social circumstances.

Indigenous minorities, dominant society, legal status, traditional culture, traditional way of living, integration.

**Геннадий Николаевич Чеботарев,**

доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист РФ,  
ректор ФГБОУ ВПО «Тюменский  
государственный университет»,  
г. Тюмень, rector@utmn.ru

**Елена Федоровна Гладун,**

кандидат юридических наук, доцент,  
доцент кафедры административного  
и финансового права  
ФГБОУ ВПО «Тюменский  
государственный университет»,  
г. Тюмень, efgladun@yandex.ru

**УЧАСТИЕ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ  
СЕВЕРА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ  
УСТОЙЧИВЫМ РАЗВИТИЕМ НА ТЕРРИТОРИЯХ  
ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ**

В статье обосновывается необходимость вовлечения коренных малочисленных народов Севера в управление устойчивым развитием на территориях их традиционного проживания и хозяйствования. В статье показано, что это может быть осуществлено через экологическое соуправление коренных малочисленных народов Севера совместно с органами государственной власти. Приводятся нормы международного права, законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, обосновывающие возможность такого соуправления. Сделаны выводы о проблемах участия коренных народов в управлении на своих территориях и предложены пути преодоления этих проблем.

Коренные малочисленные народы, северные территории, устойчивое развитие, управление, концепции.

Большинство коренных малочисленных народов Севера традиционно проживают в труднодоступных местах с суровым климатом и ограниченными для возможностей личного потребления природными ресурсами. Традиционное хозяйство и природопользование северных народов – основа их обеспечения, важнейший фактор сохранения традиционного образа жизни, культуры, национальной психологии. Традиционное природопользование было и является важнейшим исторически сложившимся компонентом

---

северных экосистем, демонстрирующим экологически сбалансированные способы освоения окружающей среды.

Традиционный образ жизни и хозяйствования коренных малочисленных народов Севера рассматривается как духовное единение с природой, смысл которого состоит в обеспечении жизни человека и в сохранении природной среды [18, с. 13]. С другой стороны, северные регионы по всему миру богаты разными минеральными ресурсами, и государства заинтересованы в их активной эксплуатации.

Проблема использования природных ресурсов, особенно ресурсов недр, на территории проживания коренных малочисленных народов Севера остается наиболее сложной и неразрешенной в законодательстве многих государств, поскольку данная деятельность вызывает одинаково отрицательные последствия и для положения коренных народов, и для экологического состояния территорий. Развитие концепции устойчивого развития и развитие специальных прав коренных малочисленных народов в мире происходило практически одновременно. Современная практика показывает, что коренные малочисленные народы Севера в различных странах заинтересованы не просто в предоставлении и гарантиях отдельных экологических прав со стороны государства, но и в принятии управленческих решений по использованию и охране территорий традиционного проживания и хозяйствования совместно с органами государственной власти.

Права коренных малочисленных народов, в том числе на совместное принятие решений, закреплены в нескольких международных документах, равно как и в системе национального права многих государств.

Так, участники Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро, Бразилия, в июне 1992 года, признали, что коренные народы и их общины призваны играть важнейшую роль в рациональном использовании и освоении окружающей среды [2, ст. 22]. Права коренных народов на участие в использовании, рациональном освоении и сохранении природных ресурсов также признаются в принятой Международной организацией труда (МОТ) Конвенции № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». Специально Конвенция закрепляет права коренных народов на природные ресурсы [1, ст. 14, 15], подчеркивая особую важность связи этих народов с природными ресурсами [1, п. 1 ст. 13]. Кроме того, положения Конвенции № 169 требуют обеспечить участие коренных народов в управлении природными ресурсами, находящимися на определенной территории, и прежде всего в управлении землями [1, ст. 13, 15].

Повестка дня на 21 век, принимая во внимание взаимосвязь между состоянием природной среды и устойчивым развитием и культурным, социальным, экономическим и физическим благополучием коренных народов, в рамках национальных и международных усилий по обеспечению экологически безопасного

---

и устойчивого развития, требует уделять должное внимание и содействовать повышению роли коренных народов и местных общин, а также признавать и укреплять эту роль [3, раздел 3, гл. 26].

Значительную роль в процессе регулирования вопросов жизнедеятельности коренных народов играет Декларация «О правах коренных народов», в частности, в ней определены важные гарантии реализации прав коренных малочисленных народов на управление территориями проживания и хозяйствования [4, ст. 18, 19, 23, п. 3 ст. 26, ст. 27, 32 и др.].

Анализируя мировую практику взаимоотношений государств и коренных малочисленных народов, можно выделить три основные концепции построения этих взаимоотношений в процессе природопользования на территориях традиционного проживания и хозяйствования: «компенсационная» политика, «протекционизм» и политика «сбалансированного развития».

Компенсационная политика осуществлялась в период индустриального освоения территорий проживания коренных народов [13, с. 48–53]. Например, на компенсационной основе были построены отношения между государством и коренными народами США [14, с. 75–79].

Протекционизм – основная концепция, используемая в зарубежных государствах в конце XX века. В Канаде особый характер отношений государства с коренными народами отражен в законодательстве закреплением принципа «патернизма» (ст. 91 Акта Конституции 1867 г.) [20, ст. 91]. Суть этого принципа заключается в ярко выраженном патронаже, установлении «опеки» коренных народов, причем реализация государственной политики в отношении коренных народов обеспечивается не коллегиальными органами государственной власти, а должностными лицами, наделенными специальной компетенцией по решению таких вопросов [21, с. 74].

Концепция «сбалансированного развития» определяет приоритетный характер прав и интересов коренного населения при промышленном освоении территорий [14, с. 75]. «Сбалансированное развитие» в данном случае идентично понятию «устойчивое развитие». При построении модели сбалансированного развития во главе угла должна стоять идея роста национального богатства, как материального, так и духовного, при сохранении биосферы и экосистемы в целях удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущего поколений [15]. Для реализации данной концепции на сегодняшний день наиболее актуальна такая модель отношений между государством и коренными малочисленными народами как модель сотрудничества, или соуправления. Экологическое соуправление (или соуправление в области охраны и рационального использования природных ресурсов) для коренных народов – это совместное принятие управленческих решений в области защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни в местах их традиционного расселения и природопользования [19, с. 89].

---

Все больше государств изменяют свои национальные конституции и законодательство в целях признания и обеспечения прав коренных малочисленных народов на занятие, владение и управление территориями традиционного природопользования.

Так, в США участие коренных народов в управлении природными ресурсами становится обязательным. Нормы о соуправлении в сфере использования и охраны недр, лесов, территориального планирования появляются в экологическом, природо-ресурсном, градостроительном и иных отраслях законодательства. Активно развивается практика так называемых «добрососедских» соглашений между племенами коренных народов и компаниями-природопользователями. Среди нормативных правовых актов США, регулирующих совместное управление, – законы «О реорганизации индейцев» (1934 г.) и «О традиционных землях и ресурсах Аляски» (1971 г.), «О свободе информации» (1966 г.), закон «О планировании и оповещении в чрезвычайной ситуации» (1988 г.).

Нормы законодательства о коренных народах Канады меняются в данном направлении, начиная с 1970-х годов. Нормы Канадской Конституции и Индейского акта 1951 года уже не могут в должной мере регулировать всего комплекса взаимоотношений между коренным населением и государством. Поэтому они дополняются новым законодательством, подзаконными актами специализированных органов государственной власти, судебной практикой. Как отмечают исследователи, «в Канаде сделан большой шаг вперед к сбалансированному развитию общества» [22, с. 5–7]. Для решения проблем коренного населения в Канаде используются различные формы и методы регулирования национальных отношений: государственно-правовые, политико-правовые, организационно-правовые. Наибольшее место занимает законодательная деятельность. Вместе с тем существенное место занимают и политические способы урегулирования отношений с коренным населением (федерально-провинциальная конференция, конституционная конференция). Активно используются также двусторонние и многосторонние переговоры, в результате которых подписываются различные соглашения.

Интересен в свете изложенного и пример Норвегии. В Норвегии участие общественности в использовании природных ресурсов обеспечивалось как законодательно, так и судебной практикой в течение последних 40 лет. Однако в 1980–90-х произошли изменения в Конституции и в законодательстве, в соответствии с которыми коренная народность Норвегии саамы получили дополнительные экологические права [22, с. 5–7].

Все это показывает готовность мирового сообщества предоставлять коренным малочисленным народам Севера права на управление собственными территориями совместно с органами государственной власти, поскольку их ценности, традиционные знания и методы рационального использования природных ресурсов могут содействовать обеспечению экологически безопасного и устойчивого развития.

---

В Российской Федерации до сих пор отчетливо прослеживается принцип государственного протекционизма жителей северных территорий, который был закреплен в федеральном законодательстве в 1996 году [6]. Несмотря на то, что многие нормативные акты того периода утратили силу, в своей деятельности органы государственной власти Федерации и ее субъектов продолжают применять политику опеки и контроля над коренными малочисленными народами.

Тем не менее, в России устанавливается тенденция вовлечения коренных малочисленных народов Севера в экологическое управление. Так, в 2009 году Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, направленная на объединение усилий органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества, включая объединения малочисленных народов Севера, для решения вопросов устойчивого развития этих народов [7]. Концепция представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в отношении деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения устойчивого развития малочисленных народов Севера.

Сегодня в ряде северных субъектов Российской Федерации разрабатываются и вводятся в действие региональные концепции и программы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, принимаются законы о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности этих народов [9, 10, 11].

В качестве примера эффективного вовлечения коренных малочисленных народов Севера в государственное управление устойчивым развитием на территориях традиционного природопользования можно привести Ямало-Ненецкий автономный округ. Этому способствует, во-первых, развитая законодательная база о коренных малочисленных народах в регионе. Во-вторых, в автономном округе сложилась успешная система взаимоотношений с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Так, в соответствии с Уставом автономного округа коренным малочисленным народам Севера, этническим общностям, проживающим на территории автономного округа, гарантируются их конституционные права и свободы, предоставляются дополнительные льготы в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Органы государственной власти автономного округа не только оказывают финансовую помощь и вырабатывают механизм компенсации за использование природных ресурсов и ущерб, причиненный природной среде в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, но и создают условия для участия этих народов в работе органов государственной власти и местного

---

самоуправления, способствуют развитию самоуправления, решают вопросы, затрагивающие интересы коренных малочисленных народов Севера с учетом их мнения [8, ст. 12]. В развитие статьи 12 Устава Ямало-Ненецкого автономного округа, в регионе действует блок нормативных правовых актов, создающих правовой механизм реализации модели соуправления коренных малочисленных народов.

Законодательные инициативы автономного округа эффективно применяются и на практике. Например, Ямало-Ненецкий автономный округ был выбран Глобальным Экологическим Фондом и Программой ООН по окружающей среде «Российская Федерация: поддержка национальной программы действия по защите арктической морской среды» в качестве модельного для реализации международного проекта «Экологическое соуправление ресурсодобывающих компаний, органов власти и коренных малочисленных народов Севера».

Основными целями данного демонстрационного проекта являлись:

а) создание условий для совместного управления охраной окружающей среды органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, ресурсодобывающими компаниями и коренными народами Севера в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности этих народов;

б) разработка административных, экономических, финансовых и социальных механизмов экологического соуправления путем создания, например, координационных советов или других структур, которые могли бы служить форумом для идентификации и разрешения потенциальных конфликтов между коренным населением, промышленными компаниями, органами исполнительной власти и местного самоуправления и другими заинтересованными сторонами [17].

К сожалению, развитие модели соуправления коренных малочисленных народов Севера и органов государственной власти в Российской Федерации осуществляется крайне медленно. На наш взгляд, этому препятствует ряд проблем.

1. Проект Декларации ООН «О правах коренных народов», так же как и Конвенция МОТ № 169, не был одобрен Российской Федерацией.

2. Правовое регулирование общественных отношений с участием коренных малочисленных народов на сегодняшний день весьма фрагментарно. Многие исследователи полагают, что основные положения федеральных законов «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», «О территориях традиционного природопользования», «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» требуют увязки с отраслевыми нормативными правовыми актами экологического и природоресурсного блока, в частности с Земельным кодексом, Лесным кодексом Российской Федерации, Федеральными законами

---

«Об охране окружающей среды», «Об экологической экспертизе» и другими [12, с. 20].

3. Многие действующие ныне нормы федеральных законов, призванные обеспечивать права коренных народов, носят декларативный характер либо требуют детализации в подзаконных актах, либо совсем отменены [19, с. 88].

Например, анализ нормативных положений действующего Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» позволяет сделать вывод о том, что существенные изменения, внесенные Федеральным законом № 122-ФЗ, обусловлены желанием федерального законодателя ограничить полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что уменьшает их законодательные и административные возможности по решению конкретных проблем на территориях традиционного природопользования [12, с. 20].

4. Несмотря на существование специального Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», регулирующего порядок образования, охраны и использования ТТП, ни одна территория федерального значения так и не была создана. Данный закон не наделяет коренные малочисленные народы имущественными правами в отношении земель традиционного природопользования, не содержит четких механизмов образования таких территорий [16, с. 105].

Учитывая законодательную и правоприменительную практику последних лет в Российской Федерации, а также опыт зарубежных стран, можно сделать выводы, что вовлечению коренных малочисленных народов Севера в государственное управление устойчивым развитием на территориях их традиционного природопользования способствовали бы следующие меры:

- оформление и закрепление имущественных прав коренных малочисленных народов или их общин на территории традиционного природопользования или земельные участки;
- определение и установление границ территории традиционного природопользования;
- создание органов этноэкологического соуправления на территориях традиционного природопользования и традиционной хозяйственной деятельности [16, с. 107];
- создание внебюджетных фондов будущим поколениям коренных малочисленных народов;
- обеспечение участия коренных малочисленных народов Севера в экологической и этнологической экспертизе, в экологическом мониторинге;
- расширение компетенции субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера на участие в управлении территориями традиционного проживания и хозяйствования;

---

– создание и реализация в субъектах Российской Федерации концепций развития коренных малочисленных народов.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конвенция Международной организации труда № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» / Принята 27 июня 1989 года Генеральной конференцией Международной организации труда [Электронный ресурс] // Оф. сайт ООН. URL: [www.un.org](http://www.un.org) (дата обращения: 01.11.2012).
2. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 1992 г. // Действующее международное право. Т. 3. М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687–692.
3. Повестка дня на XXI век / Принята Конференцией ООН по окружающей среде и развитию, Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 года [Электронный ресурс] // Оф. сайт ООН. URL: [www.un.org](http://www.un.org) (дата обращения: 01.11.2012).
4. Декларация ООН «О правах коренных народов» / Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года [Электронный ресурс] // Оф. сайт ООН. URL: [www.un.org](http://www.un.org) (дата обращения: 01.11.2012).
5. Хартия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, принятая на IV съезде коренных малочисленных народов в 2001 г. [Электронный ресурс] // Оф. сайт Центр содействия коренным малочисленным народам Севера / Российский учебный центр коренных народов Севера (ЦСКМНС/РИТЦ). URL: [www.csipn.ru/publications/Economica\\_No1\\_colourcover.pdf](http://www.csipn.ru/publications/Economica_No1_colourcover.pdf) (дата обращения: 01.11.2012).
6. Федеральный закон от 19.06.1996 № 78-ФЗ «Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 26. Ст. 3030.
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04.02.2009 № 132-р «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 876.
8. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28.12.1998 № 56-ЗАО / Принят Государственной Думой Ямало-Ненецкого автономного округа 27.12.1998 // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1998. № 10/1, декабрь.
9. Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 09.12.2009 № 1996 «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2009. № 9-1. декабрь.

---

## RESUME

**Gennadiy N. Chebotarev**, Doctor of Law, full professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Rector of the Tyumen State University, Tyumen, efgladun@yandex.ru.

**Elena F. Gladun**, Candidate of Law, associate professor of the Administrative and Law Department at the Tyumen State University, Tyumen, efgladun@yandex.ru.

### PARTICIPATION OF THE NORTHERN INDIGENOUS MINORITIES IN THE STATE MANAGEMENT CONTROL FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT ON THE TERRITORY OF TRADITIONAL NATURAL RESOURCE MANAGEMENT

The article proves a necessity to involve the Northern indigenous minorities in management of control for sustainable development on the territory of their traditional living and economy management. The article reveals that it can be realized through ecological co-governance of the Northern indigenous minorities together with the state authorities. The author examines the norms of international law, legislation of the Russian Federation and the legislation of the subjects of the Russian Federation which give the grounds for such co-governance. The conclusions are drawn for the problems of participation of indigenous minorities in management of their own territory as well as the means for the problems to be solved.

Indigenous minorities, northern territories, sustainable development, management, conceptions.

**ЧАСТЬ 3.  
ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИДЕНТИЧНОСТИ  
АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Константин Викторович Киселев,**  
кандидат философских наук, доцент,  
заместитель директора по научной работе  
Института философии и права  
Уральского отделения РАН,  
г. Екатеринбург, kiselevkv@yandex.ru

## **АРКТИЧЕСКИЕ РЕГИОНЫ РОССИИ: ДИНАМИКА СИМВОЛИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ВЛАСТИ<sup>1</sup>**

В статье рассмотрены некоторые аспекты динамики символической политики власти в отношении Арктики и, в том числе, арктических регионов России. Выделены основные символические ряды, связанные с раскрытием сущности арктической политики. Методика исследования символической политики и ее динамики апробирована при анализе текстовых материалов СМИ («Российская газета»), касающихся арктической политики. Определена роль федеративного «центра» и регионов в формировании символической политики по отношению к Арктике.

Символическая политика, Арктика, идентичность, социальное конструирование.

Очевидно, что интерес к Арктике, к Арктической проблематике, к северным регионам вырос во всем мире. Произошло это относительно недавно. Первоначальный интерес к Арктике наблюдается в 90-е годы прошлого века. Конференции парламентариев Арктического региона начала работать лишь с 1993 года. В этом же году образован Совет Баренцева/Евроарктического региона. В 1994 году вступила в действие подписанная в 1982 году Конвенция ООН по морскому праву. В соответствии с ней были созданы три значимые структуры. В этом же году был создан Международный орган по морскому дну. Международный трибунал по морскому праву начал действовать в 1996 году. И, наконец, в 1997 году провела свое первое заседание Комиссия по границам континентального шельфа. Примерно в это же время, в 1996 году, начал работать Арктический совет, который первоначально декларировал, что его задачей является сохранение уникальной арктической природы.

Ситуация, связанная с ростом интереса к Арктике, получила новый импульс в связи с таянием льдов в Северном Ледовитом оке-

<sup>1</sup> Публикация подготовлена при поддержке исследовательского проекта Института философии и права УрО РАН №12-6-9-007-АРКТИКА «Формирование интегральной идентичности арктического макрорегиона России».

---

ане. Эта тенденция стала заметной уже в конце 1990-х, а наиболее интенсивно проявила себя в 2007–2011 годы. Соответственно вероятными, более того, реальными и более экономически выгодными, стали перспективы рыболовства в Северном Ледовитом океане, разработки месторождений минерально-сырьевых ресурсов, судоходства и т.д.

И в 2001 году Российская Федерация первой направила в Комиссию ООН по границам континентального шельфа представление на установление границы шельфа за пределами 200-мильной зоны экономической зоны. Эта заявка стала первой в практике Комиссии. В 2001–2002 годах представление было рассмотрено и возвращено для проведения дополнительных изысканий. В 2004 году были проартикулированы интересы Дании, которая тоже пытается доказать, что подводный хребет Ломоносова является географическим продолжением шельфа Гренландии. Следом свои интересы обозначила Канада, также претендующая на поднятие Альфа и хребты Менделеева и Ломоносова, а также другие страны. Наконец, в Российской Федерации в 2008 году утверждаются «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу».

В этой связи необходимо отметить, что отчетливо наблюдается следующее: если 20–30 лет назад акцент в национальной активности и международном сотрудничестве ставился на экологическом, природоохранном аспекте арктической тематики, то постепенно интерес заметно смещается в направлении экономики и связанных с ней военно-политических проблем. Естественным образом такие интересы нуждаются в более интенсивном соответствующем символическом обеспечении. С другой стороны, динамика символической политики сама является доказательством «смещения» интересов. При этом чаще всего символическое обеспечение интересов происходит спонтанно, а иногда и вопреки заинтересованным субъектам. В случае с Арктикой существует вполне реальная возможность реализации символической политики, базирующейся на вполне целерациональных, «считаемых» основаниях.

Фактически символическая политика есть умение сочетать смыслы и порождать новые. Соответственно, динамика символической политики – сдвиг от одних смыслов к другим. Значимость символической политики сложно переоценить, хотя замерить насколько те или иные смысловые символические сочетания сказываются на поведении отдельных людей или общностей, т.е. каким мобилизационным (символическим) потенциалом они обладают, достаточно сложно. При этом есть очевидные примеры такой мобилизации. Например, освоение целины, строительство БАМа, освоение Севера и т.д., и т.п.

---

Исходным пунктом исследования реализуемой или разрабатываемой символической политики являются базовые лексемы, нагруженные определенными «арктическими» содержательными смыслами, символами. Как минимум к числу таковых можно отнести, например, Арктика (и ее производные), Северный полюс, полярный, полярник и аналоги, Северный морской путь, северный шельф и иные. В этой статье остановимся на анализе лишь одной, но ключевой лексемы, – *Арктика*, которая, по большому счету, является ключевой, базовой, ибо служит общей символической базой для дешифровки с использованием более частных лексических конструкций и символических логик.

Символическое содержание лексемы *Арктика* включает, как минимум, следующие смысловые лексические ряды.

Ряд первый, связан с дешифровкой утверждения «Арктика – территория на самом Севере». Отсюда следующий лексический ряд: Север, вершина (макушка) Земли, далеко, не добраться, Полярный круг, Заполярье, северное сияние, холод и связанные с ними (лед, ледокол, снег, пурга, метель, мороз и т.д.). Значимый символический смысл этого ряда – экстремальность, проявляющаяся как отдаленность, неблагоприятные климатические условия.

Ряд второй – лексемы, связанные с деятельностью людей. Здесь: полярники, дрейф, челюскинцы, освоение, полярные экспедиции, голод, цинга и т.д. Основное смысловое содержание этого ряда – героизм, преодоление в сочетании с романтикой.

Ряд третий – лексемы, отвечающие на вопрос «а зачем?». Причем, принципиально зачем? И почему ранее такого «ажиотажа» вокруг Арктики не было? И потому логичны в этом ряду лексемы: нефть, газ, полезные ископаемые, континентальный шельф, буровая, качалка, добыча, баррель, нефтяник, газовик, нефтепровод, газопровод, кладовая и т.п. по большому счету смысл этого ряда – нефть и газ. Остальное пока факультативно.

Ряд четвертый – политика/геополитика. Здесь лексемы: зона интересов, освоение, милитаризация Арктики, наша Арктика, русская Арктика, патриотизм, русский Север, Шпицберген и вновь: нефть, газ, уровень запасов и т.п., но в связи с основными лексемами этого ряда. Общий смысл этих лексем связан с конфликтностью, с конфронтацией, со столкновением интересов, интересами государств и т.д.

Ряд пятый – деньги, зарплата, северный коэффициент, ГАЗПРОМ, Роснефть, ЮКОС, Сургутнефтегаз, НДПИ и т.д. Смысл здесь один – выгода, деньги, расчет.

Наконец, шестой смысловой лексический ряд связан с коренными малочисленными народами Севера, их культурой, а также экологическими проблемами. В нем помимо лексем, обозна-

---

чающих принадлежность к народам Севера: арктическая природа, циркумполярная цивилизация, северная цивилизация, народные промыслы и т.д. Смысл этого символического ряда: уникальность.

Понятно, что указанные смысловые символические ряды можно «дробить», объединять. Очевидно, что они коррелируют, пересекаются друг с другом. Ясно, что можно выделять с использованием соответствующих методик иные смыслы и символы, но для пилотного исследования обозначенных лексических рядов вполне достаточно.

Изначально можно выдвинуть минимум две гипотезы о динамике символической политики, связанной с Арктикой.

Гипотеза первая. Если мы вспомним советские годы, то доминирующими символами официальной пропаганды были символы второго и пятого ряда, подкрепляемые смыслами третьего ряда, т.е. преодоление и романтизм за деньги и гарантии с целью добыть нефть и газ, необходимые для обеспечения интересов страны. Сегодня ситуация меняется. Мобилизующие лексемы второго ряда (героизм и романтизм) меняются на лексические конструкции патриотической, геополитической направленности из соответствующего обозначенного символического ряда. Деньги также остаются основным подкрепляющим стимулом. А цель (нефть и газ) нагружаются патриотическими смыслами четвертого ряда: наши полезные ископаемые, наша Арктика, они (враги) хотят отобрать эти наши полезные ископаемые.

Гипотеза вторая. В силу все большего реального присутствия в Арктике различных стран и иных субъектов, а также в силу изменения климатических условий, совершенствования логистики и иных факторов, обеспечивающих все большую доступность региона, символически Арктика все больше «приближается», становится более «обыденной», оставаясь при этом уникальной территорией. Другими словами, символические граничность, недоступность арктических регионов, Арктики в целом, с неизбежностью преобразуются в символические возможности преодоления граничности путем как «приближения», так и «перенесения» границы, и рекреационной доступности по необходимости, обусловленной уникальностью.

В итоге можно предположить, что контекст упоминаний лексемы *Арктика* будет эволюционировать от яркой выраженности смысловых рядов, связанных с нефтью и газом, романтикой и преодолением, в направлении всех иных. Для анализа были взяты публикации в «Российской газете», наиболее близко отражающие официальную позицию власти, за три месяца (с 1 июня по 31 августа 2012 года). За этот период в «Российской газете» было опубликовано 73 материала, в которых употреблялась лексема *Арктика*.

Таблица 1

## РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ПУБЛИКАЦИЙ ПО СИМВОЛИЧЕСКИМ РЯДАМ

Смысловой ряд 1: экстремальные условия, отдаленность, неблагоприятные условия и т.д.	18
Смысловой ряд 2: Героизм, преодоление, романтика и т.д.	19
Смысловой ряд 3: нефть, газ, кладовая, северный морской путь и т.д.	21
Смысловой ряд 4: конфликтность, столкновение интересов, интересы государства, геополитика и т.д.	23
Смысловой ряд 5: выгода, деньги, расчет и т.д.	12
Смысловой ряд 6: Уникальность, история, экология и т.д.	18

**Примечание:** в силу того, что в некоторых статьях не содержалось однозначно доминирующих смыслов, но, напротив, присутствовали «равноправные» символические логики, то эти материалы учитывались не единожды.

Как видно из таблицы, гипотеза о более равномерном распределении символической нагрузки подтвердилась. Причем, очевидно, что произошло это из-за уменьшения в официальной прессе доли символических логик, связанных с «выгодностью» работы в арктических регионах, меркантильностью, расчетом, деньгами и т.д. Зато начинают доминировать смыслы, связанные с политическими и геополитическими расчетами, с упором на то, что Арктика «наша», что «великая Россия» Арктикой «прирастать будет» и т.д., и т.п.

Очевидно, что такая постановка вопроса есть одно из следствий активности именно федерального центра, который и устанавливает повестку дня, связанную с арктическими регионами России. Понятно и иное, что арктическим и иным заинтересованным регионам, ни по отдельности, ни совместно, эту повестку в масштабах страны «перебить» невозможно. Но именно такая повестка едва ли будет способствовать сколько-нибудь масштабному естественно-

---

му, но не административному, нарастанию человеческого капитала в Арктике. И потому, в случае постановки именно такой задачи перед властями арктических регионов, скорее всего, целесообразным будет проведение более выгодной арктическим регионам символической политики не в масштабах всей страны, но, во-первых, в «собственных» регионах, во-вторых, в регионах, обладающих соответствующими ресурсами, необходимыми для развития российской Арктики.

## RESUME

**Konstantin V. Kiselev**, Candidate of philosophy, associate professor, Deputy Director, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, professor of the Ural Federal University. Ekaterinburg, kiselevkv@yandex.ru.

### ARCTIC REGIONS OF RUSSIA: DYNAMICS OF AUTHORITIES' SYMBOLIC POLICY

The article considers some aspects of the dynamics of authorities' symbolic policy towards the Arctic region, including the Arctic territories of Russia. The author outlines the basic symbolic rows which allow to reveal the essence of the Arctic policy. The research method of studying the symbolic policy and its dynamics is tested under analyses of the text materials which are taken from the mass media ("Rossiiskaya Gazeta") and related to the issues of the Arctic policy. The author defines the role of the federal "Center" and regions in the development of the symbolic policy towards the Arctic region.

Symbolic policy, Arctic region, identity, social construction.

**Олег Борисович Подвинцев,**  
доктор политических наук, профессор,  
директор Пермского филиала по исследова-  
нию политических институтов и процессов  
Института философии и права УрО РАН,  
г. Пермь, ip1\_perm@mail.ru

## **АРКТИЧЕСКИЕ РЕГИОНЫ РОССИИ КАК НОВЫЕ ПЕРЕСЕЛЕНЧЕСКИЕ ТЕРРИТОРИИ: ФОРМИРОВАНИЕ ИДЕНТИЧНОСТИ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ТРАДИЦИЙ<sup>1</sup>**

В статье анализируется ситуация с формированием региональной идентичности в арктических регионах России, которые в настоящее время можно относить к переселенческому и полупереселенческому типу. Во внешнем восприятии этих регионов и самоощущении их жителей до сих пор доминируют образы «окраины» и «форпоста». Между тем реальная роль и положение этих регионов в составе России уже совсем иные. Отсюда возникает вполне закономерное стремление творцов региональной идентичности найти такую систему координат, в которой тот или иной субъект Федерации занимал бы уже не периферийное, а центральное место. Данный процесс важен как ментальный инструмент закрепления в Арктике относительно недавних переселенцев и их потомков. С этой целью необходимо соотнести и формирующиеся в арктических регионах политические традиции.

Арктика, переселенческие регионы, идентичность, циркумполярная цивилизация, центр, периферийное пространство, политические традиции.

Достаточно распространено и вполне обосновано деление владений государственных образований имперского типа (к числу которых принадлежали и царская Россия, и Советский Союз) на «национальные», «переселенческие» и «форпосты» [1]. В то же время это территории слабо освоенные в экономическом отношении и сравнительно малонаселенные, но с настолько специфическими природными условиями, что нормально существовать там могут в основном лишь давно приспособившиеся к ним местные племена и народы, находятся в положении национальных окраин и форпостов, но остаются «в резерве» для масштабного переселенческого освоения. Оно начинается в случае, если те или иные природные ресурсы или особенности геополитического положения данных

<sup>1</sup> Статья подготовлена при поддержке исследовательского проекта Института философии и права УрО РАН № 12-6-9-007-Арктика «Формирование интегральной идентичности арктического микрорегиона России».

---

территорий оказываются востребованы настолько, что окупают все издержки обустройства длительного потока многочисленных добровольных или вынужденных (направляемых государством) переселенцев.

Именно такова судьба арктических регионов России. Войдя в состав российского государства, в основном еще в XVII столетии, они оставались отдаленной периферией на протяжении нескольких столетий. Привлекать значительное число переселенцев, меняющих облик территории, создающих принципиально иную экономику и формирующих новый социум, они стали только в середине – второй половине XX века. К началу же XXI века роль некоторых из этих регионов в структуре России, как страны, резко возросла. Другие же, напротив, в какой-то степени утратили свое значение и столкнулись с массовым оттоком населения. Эти обстоятельства обусловили специфику процесса формирования и развития в данных субъектах Российской Федерации региональной идентичности – процесса, который с 1990-х годов весьма интенсивно идет по всей территории страны, как стихийно, так и в рамках политики, предпринимаемой органами власти.

Важно отметить, что «Арктика» («Север», «Дальний Север»), как правило, не рассматривалась ранее как отдельная составляющая России, такая же, как «Поволжье», «Урал», «Сибирь», «Дальний Восток», «Центральная Россия» (на самом деле занимающая западную часть страны) или «Северный Кавказ» (на юге примыкающий к «Закавказью»). В какой-то степени в последние годы эта ситуация стала меняться, но в основном арктические регионы рассматриваются как части некоторых перечисленных выше территорий, причем неизбежно как периферийные части. Так, Чукотка – это периферия Дальнего Востока, Якутия, Таймыр, Ямал – периферия Сибири, Архангельская (с Ненецким автономным округом) и Мурманская области – периферия северного исторического ядра Российского государства.

Точно так же выглядит Арктика на этнической и конфессиональной карте России – это периферия финно-угорского, тюркского и собственно русского «миров», окраина православного, а сейчас еще и исламского ареалов, зона продвижения мировых религий, их соприкосновения с язычеством.

В этом контексте весьма примечательна активная популяризация в последнее время концепции «циркумпольярной цивилизации», охватывающей арктические районы различных континентов. Характеризуя ее, некоторые авторы обращают внимание, что в отличие от других существующих «локальных цивилизаций» «она не имеет самостоятельного суверенного политического ядра, государственных границ», при этом, однако, фактически все регионы, на которые она распространяется, обладают автономией в рамках своих государственных образований [2]. Тем самым, по сути, констатируется вакантность позиции «центра» данной цивилизации.

---

Не вдаваясь в анализ обоснования концепции циркумполярной цивилизации (вполне вероятно, достаточно убедительного), представляется важным обратить внимание на закономерность появления и распространение данной концепции именно в настоящее время. В рамках циркумполярной цивилизации арктические регионы России, такие как Ямал или Якутия, уже не являются безнадежной периферией и вполне могут претендовать на положение центра, что отвечает их нынешней экономической роли и признанным перспективам.

При этом традиции циркумполярной цивилизации могут рассматриваться не просто как уникальное наследие прошлого, но и как такое наследие, которое в современных условиях приобретает особое значение для будущего развития человечества. Примером этого могут служить слова из выступления первого президента Республики Саха (Якутия) на одной из конференций, посвященных данной тематике: «Север и Арктика и поныне – основной ресурс развития России, а во многом и всего мира. Север дает планете Земля пример наивысшей стадии цивилизации, развивающейся в единении с природой, приспособления ее к своим нуждам, попыток ее преобразования». И далее: «Сегодня возрастает роль циркумполярного мира, имеющего решающее значение для сохранения экологии планеты... Всесторонняя информация о циркумполярной цивилизации позволит капитально развивать теоретическую и методическую базу общей экологизации мышления и сознания, этики и культуры в подходах к дальнейшему освоению Арктики» [3].

Носителями и наследниками циркумполярной цивилизации являются прежде всего коренные народы. Наличие малых народов, иногда ведущих прежний кочевой образ жизни, является общей чертой для всех арктических регионов России и подавляющего большинства арктических территорий в целом. Якутия в этом отношении выделяется высокой численностью коренных народов, прежде всего самих якутов, и их растущей долей в населении региона, уже перевалившей за 50 процентов. Однако она представляет собой исключение, к тому же значительная и наиболее населенная часть республики находится отнюдь не в арктической зоне.

Так или иначе, коренные малочисленные народы и то, что с ними связано, по-прежнему в значительной степени определяют специфику внутреннего и внешнего восприятия большинства арктических регионов России. Это неудивительно – во многих бывших переселенческих владениях во всем мире наследие коренного населения (иногда уже исчезнувшего или ассимилированного), его традиции и культура оказываются востребованными при формировании имиджа территории, ее символов, брендов. К тому же для ряда регионов российской Арктики коренные малочисленные народы остаются титульными. Вполне обоснованно поэтому, что

---

в ряде случаев их представительство в региональных парламентах является более весомым, чем нынешняя доля в составе населения той или иной территории. Эта складывающаяся традиция заслуживает поддержки, в том числе и с точки зрения укрепления региональных идентичностей.

В то же время в регионах, испытавших в недавнем прошлом наибольший миграционный приток, остро стоит задача сплочения и закрепления переселенцев и их потомков. Эта цель тоже должна оказывать воздействие на процессы, связанные с региональной идентичностью. В первую очередь это относится и к Ямало-Ненецкому автономному округу.

Понятия «форпост», «далекий край», «окраина» по-прежнему применяются по отношению к Ямалу, эксплуатация природных богатств которого тем не менее в немалой степени обеспечивает экономическое благополучие всей страны. По объему промышленного производства на душу населения регион занимает уже третье место в России. При этом за 50 лет численность населения ЯНАО увеличилась более чем в 8 раз и продолжает расти за счет новых переселенцев, хотя и более низкими, чем раньше темпами.

Объективно, Ямал давно уже не «форпост», а скорее новый «опорный край державы». Так он и должен восприниматься на субъективном уровне. Подобный подход порождает иное чувство гордости за свой регион. Жизнь в нем уже не рассматривается как нечто исключительное, «вечный подвиг». Напротив – это определенное преимущество. От работы тружеников Ямала в особой степени зависит благополучие всей России, и они вправе рассчитывать на признание этого. Именно в этом направлении, как представляется, и стоит развивать и трансформировать в дальнейшем уже существующий в настоящее время обширный набор региональных символов, брендов, маркеров ЯНАО.

К тому же Ямал в ближайшем будущем, вполне вероятно, может стать ориентиром развития и центром притяжения для других арктических регионов. В частности, в аналогичном направлении, видимо, будет развиваться Ненецкий округ, входящий в соседнюю, тоже «матрешечную» Архангельскую область. Сейчас доля топливной промышленности в общем промышленном производстве округа уже составляет 98,8%. Доходы населения растут опережающими темпами относительно прожиточного минимума [4]. При этом Администрация округа намерена к 2020 году добиться увеличения добычи нефти в 2–3 раза [5]. Пока округ изолирован в транспортном отношении от «большой земли», однако с постройкой дороги общего пользования Нарьян-Мар–Усинск, вполне вероятно, он будет тяготеть к Салехарду не меньше, чем к Архангельску. Правда, пока население Ненецкого округа остается малочисленным и не растет (в последние годы удалось лишь добиться прекращения процесса его убывания). Вахтовый метод

---

работ на этой территории является господствующим, что, безусловно, сдерживает ее развитие. Ориентация на Ямал может снять данные ограничения.

С точки зрения особенностей протекания политических процессов в новых переселенческих регионах ценность стабильности и преемственности приобретает особое значение при формировании позитивного имиджа территории и чувства принадлежности к ней. В то же время формирование у населения отношения к политической сфере как к набору сплошных ограничений и застойных явлений, также особенно опасно для регионов данного типа. Динамизм и перспективы – это то, что особенно важно чувствовать жителям новых переселенческих регионов во всех сферах жизни. Еще одним важным моментом для формирования и укрепления идентичности является чувство сопричастности к происходящему. Поэтому проблемы открытости органов власти, их взаимодействия с населением должны рассматриваться и в этой плоскости.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Политическая идентичность и политика идентичности: В 2-х т. М., 2012. Т. 2: Идентичность и социально-политические изменения в XXI веке. С. 263–269.
2. *Яковец Ю.В.* Арктическая цивилизация: особенности, исторические корни, перспективы [Электронный ресурс] // Научно-образовательный Интернет-портал «Новая парадигма». М., 2011. URL: <http://www.arctic.newparadigm.ru/files/3.pdf> (дата обращения: 02.11.2012).
3. Выступление М.Е. Николаева на Международной конференции ЮНЕСКО «Циркумпольная цивилизация в музеях мира: вчера, сегодня, завтра». 29 июля 2009 года, г. Якутск [Электронный ресурс] // Сайт первого Президента Республики Саха (Якутия) М.Е. Николаева. URL: <http://www.1sakhapresident.ru/index.php/ru/2008-11-03-08-01-16/411-300709>.
4. Ненецкий автономный округ. Экономика [Электронный ресурс] // Сайт Администрации Ненецкого округа. Нарьян-Мар. URL: <http://www.adm-nao.ru/?show=statics&id=39> (дата обращения: 02.11.2012).
5. Ненецкий автономный округ идет к утроению добычи нефти [Электронный ресурс] // Деловой журнал «Neftegaz.RU». М., 2002. URL: <http://www.neftegaz.ru/lenta/show/76246> (дата обращения: 02.11.2012).

---

## RESUME

**Oleg B. Podvintsev**, Doctor of Political Sciences, full professor, Director of Perm division of the Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Perm, [ipl\\_perm@mail.ru](mailto:ipl_perm@mail.ru).

### ARCTIC REGIONS OF RUSSIA AS NEW TRANSMIGRATORY TERRITORIES: FORMATION OF IDENTITY AND POLITICAL TRADITIONS

The article analyzes situation connected with the formation of a new regional identity in the Russian Arctic regions which can be attributed now to the transmigratory or semi-transmigratory type. The images of “periphery” and “outpost” still dominate in the external perception of the regions as well as in the self-perception of their inhabitants. At the same time, the role and status of these regions as a part of Russia seem to be quite different today. This leads to an understandable desire of the regional identity creators to develop such coordinates in which a certain region could occupy a central rather than peripheral position. This process is important as a mental tool to attach relatively recent migrants and their descendants to the Arctic territories. The developing political traditions of the Arctic regions should be also correlated with this purpose.

Arctic regions, transmigratory regions, identity, circumpolar civilization, Center, peripheral space, political traditions.

**Елена Тимофеевна Пушкарева,**  
доктор исторических наук,  
заместитель председателя Комитета  
Законодательного Собрания  
Ямало-Ненецкого автономного округа  
по бюджету, налогам и финансам,  
г. Салехард, [sobranie@zs-yamal.ru](mailto:sobranie@zs-yamal.ru)

## **КУЛЬТУРА НАРОДОВ СЕВЕРА ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТНОМНОГО ОКРУГА КАК ОДИН ИЗ МАРКЕРОВ ЕГО РЕГИОНАЛЬНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**

В статье рассматриваются вопросы, связанные со становлением региональной идентичности ЯНАО. Особое внимание уделяется проблемам формирования региональной символики. Раскрывается роль символического в становлении региональной идентичности.

Региональная идентичность, ЯНАО, коренные малочисленные народы Севера, символическая политика, государственная и муниципальная символика.

В последние десятилетия идентичность как научная проблема стала особенно актуальной в нашей стране в связи с произошедшими изменениями на политической арене: распадом СССР на самостоятельные государства, принятием Конституции Российской Федерации 1993 года, в которой было зафиксировано 89 равноправных субъектов Российской Федерации, определением нового гражданства жителями бывшего СССР, отменой графы «национальность» в новых российских паспортах, увеличением миграционных потоков русских или русскоязычных граждан в Россию из бывших союзных республик.

Как пишут В.А. Тишков и Э.Ф. Кисриев [46, с. 96–115], горбачевская либерализация вызвала вместо советского идеологического монолита рост периферийных национализмов и этнокультурного партикуляризма; в ряде регионов этничность стала главной игрой, точнее, главной ставкой в конкуренции за власть и ресурсы. На примере Дагестана авторы подробно анализируют полемику между этнологами Института этнологии и антропологии РАН (ИЭА РАН)<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> В статье также приняты следующие сокращения:

АНО – автономная некоммерческая организация

ГУ – государственное учреждение

ГУК – государственное учреждение культуры

ГУП – государственное унитарное предприятие

---

с одной стороны, учеными и политиками Дагестана, с другой стороны, и Государственным комитетом Российской Федерации по статистике и Правительством Российской Федерации как арбитрами в этой полемике по поводу «Перечня народов и языков», подготовленного ИЭА для проведения переписи населения 2002 года. Дагестан был за сохранение прежнего списка из 14 народов, ИЭА – 30 народов, включив к 14 дагестанским еще 16 малочисленных народов, борющихся за свою этническую идентичность. Спор закончился признанием Правительством Российской Федерации списка Дагестана, что нашло отражение в Постановлении Правительства Российской Федерации в уточнении положений Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Этот список состоит из всех официально признанных 14 народов, численность каждого из которых превышает 50 тысяч человек, что противоречит по большому счету концепции закона. Авторы полагают, что: «Было бы неверно утверждать, что дагестанские власти и академическая наука отрицают существование малых этнических общностей, их этноязыковой отличительной самобытности. Именно местные ученые в течение нескольких десятилетий проводили этнографические и лингвистические исследования малых культур Дагестана, а в последнее время их вклад превзошел вклад московских и петербургских коллег, которые когда-то были инициаторами научного кавказоведения. Сложившаяся в последние десятилетия схема отражала прежде всего политические установки дагестанских властей, направленные на консолидацию местной этнокультурной мозаики в более крупные социалистические нации, прежде всего за счет включения в состав наиболее многочисленной группы аварцев 14 андо-цезских групп, также проживающих в районе исторической области – горной Аварии» [46, с. 101]. Автор настоящей статьи был одним из участников разработки и прохождения ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в Государственной Думе ФС РФ, будучи консультантом аппарата нижней палаты Российского Парламента, и помнит эти жаркие дебаты.

Авторы статьи считают: «Если бы с самого начала признавалась двойная идентичность по «большой» и «малой» общности, к которым относят себя многие дагестанцы, то можно было бы получить достоверные данные об этнокультурных идентификациях среди дагестанского народа. ... Таким образом, вмешательство ученых

---

ЗАО – закрытое акционерное общество

ЗС ЯНАО – Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа

КМНС – коренные малочисленные народы Севера

МО – муниципальное образование

РПЦ – Русская Православная церковь

ХМАО-Югра – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра

ЭО – Журнал «Этнографическое обозрение»

---

по мотивам научной объективности и демократических перемен способствовало сохранению этнократического характера власти в Дагестане посредством сохраняющегося отрицания его этнического многообразия» [46, С. 114].

Этот вопрос также является предметом рассмотрения и юристов. Так, С.В. Поленина рассматривает проблему национально-культурной идентичности в свете взаимодействия правовых культур современности» [41, с. 37–43]. Она заостряет внимание на различный подход к правам человека в исламском праве, христианстве и международном публичном праве. Она цитирует заместителя министра иностранных дел России А. Яковенко: «В условиях глобализации невозможно создать целостную систему международного контроля в области прав человека, если не будет достигнута цель универсального участия государств в основных правозащитных международных договорах. Сегодня этого не наблюдается. К примеру, США не участвуют в ряде основных договоров по правам человека (Конвенция о правах ребенка, Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и т.д.). В отношении некоторых других международных соглашений Вашингтон сделал серьезные оговорки. Между тем необходимо помнить, современные институты и механизмы международного контроля в правозащитной сфере создаются на основе правового и политического консенсуса» [41, с. 43]

В ряду таких исследований несомненный интерес представляет статья О.Е. Казьминой «Русская православная церковь и проблемы идентичности, религиозного законодательства и прав человека в современной России» [15, с. 3–13]. Автор пишет: «Идентификационная грань православия нередко становится каналом, по которому люди приходят и к личной вере. На этнокультурный аспект делала в последние десятилетия упор и РПЦ, чтобы посредством него привести людей к личной вере, понимая, что сразу пытаться рехристианизировать население, которому 70 лет приживался атеизм, нереально. Получается, что в современной России в религиозности православных наиболее важное место занимает грань «идентичность». Более того, религиозная идентичность тесно сопряжена с этнической. И в середине 1990-х годов произошло усиление связи этноса с религией, которое, в частности, повлияло на трансформацию религиозного законодательства, формировавшегося в 1990-е годы» [15, с. 7]. Если закон «О свободе вероисповеданий», принятый РСФСР в 1990 году, «формировал представление о религии как о личном деле человека, то к середине 1990-х все более популярными становились идеи о наделении исторических конфессий особой ролью в поддержании культурной традиции и государственных интересов» [15, с. 7]. Новый закон «О свободе совести и о религиозных объединениях», вступивший в силу 1 октября 1997 года, «не лишил Россию конфессионального разнообразия, как

---

того опасались оппоненты, но он создал более благоприятные условия для РЦП и других традиционных конфессий в России, что было отражением сложившихся в обществе настроений. Во второй половине 1990-х годов **культурная составляющая** (выделено мной – Авт.) религиозности усилилась [15, с. 8]. Казьмина так заканчивает свою статью: «Подводя итог всему сказанному, можно констатировать, что в середине 1990-х годов произошло усиление связи между религией и этничностью, исторически существовавшей, но ослабившейся в начале 1990-х годов» [15, с. 11].

В настоящей статье автор пытается отразить процесс поиска региональной идентичности Ямало-Ненецкого автономного округа. Это связано с тем, что, как говорил экс-губернатор округа Ю.В. Неёлов, **«народ у нас сборный, но отборный»** [33, с. 46]. «Ведущим фактором, определяющим динамику численности населения округа и его структуру, является миграция (механическое движение населения). Ее доля в общем приросте населения округа в 1970-е годы составляла 70–80 %. В 1990-е годы миграционная подвижность населения значительно снизилась в результате, прежде всего, сокращения числа прибывающих... В 1990–1992 годах впервые за годы нефтегазового освоения имело место отрицательное сальдо миграции: число выбывших превысило прибывших в округ. С 1993 года вновь наблюдался миграционный прирост, но в значительно меньших масштабах, чем в предыдущие десятилетия. В конце 1990-х годов (1998–2000) вновь повторилась ситуация начала десятилетия, то есть отрицательное сальдо миграции. Наиболее тесные миграционные связи сложились с южными районами Тюменской области, регионами Урала, Поволжья, Северного Кавказа, а также с Украиной и Казахстаном [4, с. 250].

Понятно, что при таком национальном и конфессиональном разнообразии идентичностей приезжего населения при малом проценте коренного и старожильческого населения проблема поиска региональной идентичности становится сверхактуальной задачей. Проблема региональной идентичности является предметом исследования сибирских ученых [32, с. 24–33; 58, с. 73–75].

Е.В. Мухина и С.П. Постников сосредоточили свое внимание на проблеме региональной идентичности с точки зрения вхождения территории нынешнего ЯНАО в те или иные политико-административные границы в исторической ретроспективе с XVII века по настоящее время: инородческая Обдорская волость Березовского уезда Тобольской губернии, Обдорский район Тобольского округа Уральской области, Ямальско-Гыдаямский Ненецкий [с 1932 года – Ямальский (Ненецкий) национальный округ Уральской области, Ямальский (Ненецкий) национальный округ Обь-Иртышской области, Ямальский (Ненецкий) национальный округ Омской области, Ямало-Ненецкий национальный округ Тюменской области], Ямало-Ненецкий автономный округ как субъект Российской Федерации. Как подчеркивают эти авторы, «состояние

---

современной региональной идентичности ЯНАО определяется политическим противостоянием лидеров региона и их московских групп поддержки тюменским областным властям и новым силам на федеральном уровне. Региональной элите ЯНАО удалось предотвратить механическое объединение, укрупнение Тюменской области, инициированное федеральным центром» [32, с. 32–33].

Шуклин выделяет несколько граней при формировании региональной идентичности ЯНАО и ХМАО-Югры.

1. Нет городских центров, которых можно **считать одно- временно** (выделено мной. – *Авт.*) культурной, экономической, административно-политической столицы региона.

2. Многополюсность идентичностей, детерминированная пестрым этническим и конфессиональным составом округов.

3. Среди приезжего населения есть видные ученые, генеральные директора крупнейших нефтегазовых предприятий, главы администраций городов и поселков, (а также главы городов и поселков. – *Авт.*), врачи, артисты, художники.

4. Многие из них стали представителями политической элиты, но сохранили свою (прежнюю. – *Авт.*) ментальность, что не могло не отразиться на их мнениях, высказываниях, изменении в мотивационной основе политической деятельности. «Осознание своей этнической принадлежности, причастность к соотечественникам и идентификация с исторической родиной всегда будет давать о себе знать, а политическая элита в данном случае будет выразителем подобных интересов и настроений» [58, с. 74].

5. У коренных малочисленных народов совпадает национальная и региональные идентичности.

6. Существование различных масштабов идентичностей, актуализирующихся от конкретной ситуации: «Так, в дискурсе с федеральным центром можно себя считать жителем Ямала, внутри Ямала – жителем города Новый Уренгой, а по отношению к своим соотечественникам – жителем своей исторической родины, носителем ее языка, культуры и традиций» [58, с. 74].

«Ямало-Ненецкий автономный округ относится к числу высоко урбанизированных регионов России: доля городского населения на начало 2001 года составляла 82,6 %, что выше среднероссийского показателя (73,0 %). За годы освоения нефтегазовых месторождений (1959–2000) численность городского населения возросла в 18,8 раз». [4, с. 250]. Так, в 1959 году население ЯНАО составляло 62,3 тысячи человек, из них 21,8 тысячи проживали в городах [4, с. 250].

Надо отметить, что в последние десятилетия в городах и районных центрах нашего округа строятся храмы [54], мечети [29; 30; 52; 54], идет выявление священных мест коренных народов Севера [37; 21; 13, с. 1] как объектов культурного и природного значения разного уровня значения. Это помогает сохранению стабильной ситуации в этих аспектах жизни округа. В нашем округе име-

---

ются различные землячества, общества, клубы выходцев из других стран и регионов нашей страны, в Центрах национальных культур создаются коллективы той или иной культуры: украинской, казахской, белорусской, башкирской, татарской, удмуртской и т.д.

Учитывая факт светскости нашего государства в соответствии с Конституцией Российской Федерации, поиск региональной идентичности властями округа и муниципальными властями идет в русле светскости. И, безусловно, таким объединяющим началом для формирования региональной ментальности усматривается культура народов Севера нашего округа и природные (ландшафтные и климатические) маркеры.

В связи с активизацией демократических процессов в нашей стране началась в конце 1980-х годов и разработка новых символов России. 21 августа 1991 года чрезвычайная сессия Верховного Совета РСФСР постановила: «считать исторический флаг России – полотнище из равновеликих горизонтальных белой, лазоревой и алой полос официальным национальным флагом Российской Федерации. В последующем, 20 декабря 2000 года, приняты федеральные конституционные законы «О Государственном гербе Российской Федерации», «О Государственном флаге Российской Федерации» [6, с. 8].

Как пишет В.И. Степанченко: «Создание геральдических символов (герба и флага) на Ямале активизировалось в начале 1990-х с проработок гербов городов. Это событие по праву можно отнести к началу подготовки празднования 400-летнего юбилея столицы Ямало-Ненецкого автономного округа. Решением Малого Совета Салехардского городского Совета народных депутатов 5 июня 1992 года был объявлен конкурс о разработке герба города Салехарда, 29 сентября 1993 года этот конкурс о разработке герба города Салехарда был продлен и назначен его второй тур. В конкурсе участвовало более сотни работ и не только салехардских авторов, но и авторов с других городов и районов Ямала, а также Московской, Тюменской и Свердловской областей» [6, с. 8]. Затем Советом народных депутатов Ямало-Ненецкого автономного округа был объявлен конкурс по разработке геральдических символов округа.

Законом ЯНАО № 47 от 9 декабря 1996 года «О флаге Ямало-Ненецкого автономного округа» утвержден флаг округа [6, с. 21–23]. Согласно статье 1 «флаг Ямало-Ненецкого автономного округа является символом Ямало-Ненецкого автономного округа как равноправного субъекта, неделимой части Российской Федерации» [6, с. 21].

В приложении к постановлению Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа от 26 ноября 2003 года № 1134 «О Законе Ямало-Ненецкого автономного округа «О внесении изменений в Закон Ямало-Ненецкого автономного округа «О флаге Ямало-Ненецкого автономного округа» дается следующее описание

---

флага: «Наличие трех цветов на флаге подтверждает вхождение автономного округа в состав Российской Федерации. Красный – цвет мужества, силы, могущества и жизни. Белый – цвет чистоты намерений, миролюбия и мудрости. Сине-голубой – цвет моря, воды, неба, газа – основного вида природного богатства Ямала. Белый орнамент «Оленьи рога» символизирует основу жизни (на ненецком «илебць») на территории края белых снегов и северных оленей, количество геометрически правильных фигур (белых орнаментов) – семь – соответствует мифологическому представлению коренных народов Севера об устройстве мира, вселенной (например: семь уровней неба и т.д.), а также числу земель (районов), составляющих территорию автономного округа. При наложении белого орнамента на полотнище флага возникает аналогичный перевернутый рисунок в виде жилища (чума) коренных народов Севера. Горизонтальное расположение орнамента подтверждает концептуальное намерение (стремление) органов государственной власти автономного округа о сохранении и развитии северного оленеводства, как экономической основы и образа жизни аборигенного населения автономного округа» [6, с. 20]. Надо отметить, что такой же орнамент используется также в гербе и флаге Ненецкого автономного округа [47, с. 57].

В Законе ЯНАО «О гербе Ямало-Ненецкого автономного округа» от 13 октября 2003 года № 41-ЗАО в третьей статье дается официальное толкование герба:

«1. Герб автономного округа составлен по установленным геральдическим правилам, является своеобразным памятником преемственности истории и культуры региона, отражает его природно-климатическую особенность и основную направленность деятельности коренного населения автономного округа.

2. При исполнении герба автономного округа применены четыре основных геральдических цвета: сине-голубой, белый (серебряный), красный, а также цвет золота, которые символизируют следующее: сине-голубой – символ величия, созидания, красоты, цвет неба и воды (моря, рек, озер); белый (серебряный) – символ чистоты, добра, возрождения, независимости, светлых помыслов и намерений, цвет белых снегов; красный – символ жизни и единства; золото – символ могущества, богатства, справедливости, великодушия. Золото в гербе автономного округа аллегорично показывает уникальную северную природу, неисчерпаемое богатство недр автономного округа.

3. Северный олень символизирует мощь и независимость территории» [6, с. 25].

Герб города Салехарда воспроизводит историческую символику Обдорского княжества в составе Российской империи. Геральдическое описание обдорского герба гласит: «В серебре черная идущая лисица с червлеными глазами и языком» [6, с. 47].

Автору необыкновенно красивыми представляются герб и флаг города Губкинский: «Флаг города Губкинского представляет

---

собой полотнище прямоугольной формы с соотношением высоты к ширине 2:3. Полотнище флага включает в себя комбинацию голубого и красного полей, расположенных горизонтально и разделенных белой волнообразной перевязью. Примененные во флаге цвета повторяют символику флага Российской Федерации и флага Ямало-Ненецкого автономного округа. Голубой цвет преобладает во флаге, так как он одновременно символизирует голубое небо и бесконечные водные просторы. Возникающий золотой орнамент в виде стилизованных рогов оленя на красном поле – традиционный орнамент в культуре народов Севера. Расположенная в верхнем левом углу полотнища черная капля, обремененная возникающей голубой, символизирующей нефть и газ – природные богатства, которым город обязан своим рождением. Флаг разработан в соответствии с существующим гербом города» [6, с. 56].

Надо сказать, что все существующие гербы и флаги муниципальных образований (МО) ЯНАО включают элементы орнаментов коренных народов округа, символики северных народов за исключением гербов и флагов городов Новый Уренгой и Ноябрьск, которые включают в себя лишь производственную, природную и пространственную составляющую: Новый Уренгой – полярную сову и золотистые языки пламени, а Ноябрьск – стилизованную буровую вышку с керном, разбуривающую северную часть земного шара и стилизованное солнце [6, с. 90, 100]. Но жители этих городов, видимо, неосознанно чувствуют отсутствие элементов символики народов Севера в своих геральдических символах как ущербность, поэтому в их сувенирной, издательской продукции применяется часто орнамент из окружного герба [57]. Экс-убернатор ЯНАО Юрий Васильевич Неёлов подчеркивает: «Символы Ямало-Ненецкого автономного округа – это знаковый образ региона, отражение принадлежности Ямала к неделимому Российскому государству. Это мощная патриотическая сила, которая объединяет всех жителей округа, укрепляя наш особый северный дух» [49, с. 2].

В настоящее время официальная символика Ямало-Ненецкого автономного округа и входящих в его состав муниципальных образований обобщены в едином труде, где нынешний губернатор округа Д.Н. Кобылкин написал замечательные слова: «Дорогие ямальцы! Успехи каждого из нас составляют богатство нашего региона, нашей страны, а самые яркие достижения обязательно отмечаются поднятием ямальского флага под звуки гимна. Это высшая честь и большая гордость для всех жителей Ямало-Ненецкого округа. В такие минуты мы понимаем, что символы страны, символы округа – символы наших побед, символы движения вперед. Они объединяют нас и заставляют забыть о различиях и разногласиях, помогают понять, что мы – народ великого государства» [38, с. 4]

На пути формирования региональной идентичности немалую роль играют День оленевода и День рыбака, широко отмечаемые в округе [1; 2; 3; 5; 7; 10; 11; 17; 22; 23; 24; 25; 26; 27; 35; 36; 39; 42;

---

43; 53]. Вот как писали Лариса Багумян и Елена Пекка о Дне оленевода в Надыме: «Одиннадцать лет назад в городе Надыме родилась традиция проведения Дня оленевода – соревнований (оленеводов. – *Авт.*) по национальным видам спорта на Кубок губернатора ЯНАО. В нынешнем году им присвоен статус открытых» [3]. В той же статье, авторы, ссылаясь на заместителей главы МО г. Надым и Надымский район Армена Сагияна и Тамару Рябцеву, перечисляют несколько факторов, повлиявших на выбор этого МО местом проведения столь серьезного мероприятия: географический (здесь расположены зимние пастбища), экономический (по распоряжению главы района жители тундры освобождены от уплаты налога на продажу рыбы и мяса), социодемографический («ярмарка невест»); праздник проводится, по словам Тамары Рябцевой, и для сохранения традиций коренных народов (право народов на свой традиционный образ жизни), и для встречи двух культур, объединения этносов, и для создания привлекательного имиджа округа [3].

Надо сказать, что на всех официальных мероприятиях помещения оформляются геральдическими символами, а некоторые помещения (в частности, конференц-зал) нового Конгресс-центра в ямальской столице оформлен гербовым орнаментом «оленьи рога» в традиционной гамме оленьего меха: цвет слоновой кости и светло-коричневый. Практически во всей печатной продукции, касающейся разных сторон жизни округа, используются орнаменты (или их стилизованные элементы) народов Севера [51; 28; 45; 52; 19; 63; 65; 56; 55; 8; 41; 61; 50; 12; 31; 14].

В последние десятилетия Ассоциация КМНС ЯНАО «Ямал – потомкам!», её отделения (филиалы) стали дарить высоким официальным лицам и почетным гостям на государственных, муниципальных и корпоративных праздниках суконные мужские малицы и женские ягушки с плетеными поясами, а первым лицам государства – мужчинам еще нож в ножнах и кожаный пояс, декорированный бляшками из металла или мамонтовой кости. Немногом ранее, когда основным транспортным средством была оленья упряжка, дарили настоящую меховую одежду и настоящий пояс с ножом в ножнах. Так, например, 4 декабря 2009 года в честь 25-летия ООО «Газпром добыча Ямбург» его генеральному директору О.П. Андрееву Ассоциация «Ямал – потомкам!» уполномочила автора настоящей строк преподнести суконную орнаментированную малицу и плетёный в ее цветовой гамме пояс.

Также в округе существует шутливая, а может быть, и серьезная, традиция перевода фамилий должностных лиц (депутатов, глав МО и других) на ненецкий язык или поиск аналогий фамилиям в преданиях о тех или иных родах. Так, в передаче Максима Шевченко «Цивилизация – Север» 11 декабря 2009 года на канале Окружной государственной телерадиовещательной компании «Ямал-Регион», в которой принимали участие депутаты Государственной Думы ФС РФ, депутат от ХМАО-Югры Е.Д. Айпин,

---

представители ЯНАО, ученые, режиссер Эдгар Бартнев и др., речь шла о северной государственной политике России. Когда заговорили о судьбах КМНС ЯНАО, Н.В. Комарова, депутат ГД ФС РФ от ЯНАО, рассказала, что ее фамилия по-ненецки звучит как *Ненянгг*. Это выступление можно рассматривать как пример поиска и нахождения региональной идентичности на личностном уровне.

Вот уже немало лет работники культуры, а в последние годы и туристического бизнеса бьются над поиском и созданием ямальского сувенира [55; 56]. В округе работает Окружной дом ремесел, где создают сувениры. Работают индивидуально косторезы, создающие, как мне кажется, чаще всего уникальные произведения искусства, а не сувениры. Создать неповторимый, легко узнаваемый, недорогой (что очень важно), легко перевозимый, ямальский сувенир очень сложно в виду множественности техник, материалов, вкусов, традиций, а также по причине отсутствия у народов Севера Ямала в традиционном быту сувенира как такового. У коренных народов были подарки, преподносимые по тому или иному поводу и обозначавшиеся разными терминами, но не сувениры. В настоящее время производство сувенирной продукции стало предметом заботы и дискуссий и Департамента по культуре, искусству и кинематографии, и Департамента международных и межрегиональных связей, и Департамента по делам коренных малочисленных народов Севера ЯНАО, и Агентства по туризму, и Департамента по молодежной политике, и муниципальных властей, и многих других заинтересованных организаций и лиц.

Важнейшим элементом в формировании региональной идентичности является воспитание детей, юношества и молодежи. Надо сказать, что в ЯНАО проводятся многочисленные конкурсы: окружной конкурс декоративно-прикладного и художественного искусства «Вселенная детского творчества», региональный этап Всероссийского фестиваля детского художественного творчества «Адрес детства Россия», Российский заочный конкурс «Познание и творчество», окружной конкурс творческих работ «Стерх – символ надежды», международная игра-конкурс «Русский медвежонок – языковедение для всех», международный математический конкурс-игра «Кенгуру-2009», конкурс юных натуралистов-экологов, региональный этап Всероссийской олимпиады по краеведению и родным языкам (родные языки включены с 2009 года); работают поисковые отряды на базе музеев Боевой славы, поисковые отряды по изучению этнографии народов Крайнего Севера, проводится Окружной фестиваль детского художественного творчества народов Севера «Солнце на ладони». Многие обучающиеся состоят в научных обществах школьников, действующих на базе образовательных учреждений. Работы ребят, особенно рисунки, поделки, картины, публикуются в различных журналах [18; 20] и книгах.

В нашем округе успешно реализуется ведомственная целевая программа «Формирование и развитие туристского ресурса

---

«Дед Мороз Ямала – Ямал Ири» на 2009–2011 гг.». В марте 2007 года ГУ ЯНАО «Окружной центр развития туризма» совместно с АНО «Туристско-информационный центр Ямал» при поддержке Агентства по туризму ЯНАО объявили окружной конкурс на создание образа ямальского Деда Мороза. В результате этого конкурса на основе работы Инны Худи из поселка Мыс Каменный Ямальского района и был создан образ Ямал Ири. Как пишется на сайте Ямал Ири, был использован и миф о Тирлеях, записанный в свое время автором настоящей статьи [62].

В мае 2011 года создан благотворительный фонд поддержки детей ЯНАО «Ямине» [64]. На презентации фонда в Законодательном Собрании ЯНАО был показан клип, в котором рассказывается сюжет о Ямине – покровительнице женщин и детей в ненецком пантеоне, по имени которой назван фонд [Горохова].

Пишущий эти строки вот уже несколько лет является председателем жюри регионального этапа Всероссийской олимпиады по краеведению. Тематика ученических работ очень многогранна: от урбанонимов молодых городов до сравнительных исследований предметов из археологических раскопок и тех же предметов, но уже современных. Участница нашей олимпиады Полина Колпакова из Ноябрьска – обладатель двух президентских грантов и серебряного креста «Национальное достояние России» [20]. Ее работа «Культ огня у народов Ямала» в виде статьи опубликована в народном журнале «Северяне» [18, с. 21–24].

Законодательное Собрание (до марта 2009 – Государственная Дума) ЯНАО принимает самое активное участие в воспитании детей и молодежи. В практике нашего парламента большой опыт проведения конкурсов. Одним из эффективных средств формирования региональной идентичности был конкурс работ (рефератов) молодежи по законодательству нашего округа, что позволило им изучить законотворческий процесс и законодательство округа. Законодательное Собрание ЯНАО в 2008–2009 годах провело конкурс детских рисунков «Ямал будущего», посвященный 15-летию со дня образования законодательного (представительного) органа государственной власти ЯНАО, в номинациях «Моя мечта», «Я и моя семья», «Моя будущая профессия». Многие работы украшают коридор ЗС ЯНАО, некоторые представлены в настольном календаре на 2010 год [16]. Законодательное Собрание объявило 9 декабря 2009 года новый конкурс творческих работ (сочинений) «Наша новая школа», в состав конкурсной комиссии включен и автор.

На пути формирования региональной идентичности сделан еще один шаг. Конкурсной комиссией Законодательного Собрания автономного округа по отбору лучшего проекта гимна ЯНАО 18 июня 2009 утвержден текст, представленный бывшей учительницей русского языка и литературы школы № 12 города Салехарда Людмилой Васильевной Ходуновой [49, с. 3]. Гимн отражает созидательный дух жителей округа, его климат и природу.

---

## ГИМН ЯМАЛА

Среди седых широт полярных,  
Где вьюги правят вечный бал,  
Героем былей легендарных  
Встаёт заснеженный Ямал!

Припев:

Суровый край! Оплот Державы!  
Ты с каждым годом всё сильней.  
Ямал – сокровище и слава  
И гордость Родины моей!

Девиз твой – всё для человека!  
И, к новым подвигам готов,  
Решаешь ты задачи века,  
Храня традиции отцов!

Припев.

Земля открытий и дерзання.  
Бескрайней тундры властный зов,  
Где спорят с северным сияньем  
Огни ямальских городов!

Припев.

Полагаю, что неслучайно губернатор округа завершил свой «Ежегодный доклад о положении дел в Ямало-Ненецком автономном округе» на семидесятом заседании ЗС ЯНАО словами из текста гимна: «Суровый край! Оплот Державы! Ты с каждым годом все сильней! Ямал – любовь моя и слава, И гордость Родины моей!» [34, с. 28].

В связи с исследуемой темой можно вспомнить вклад Мариуса Барбо в нациестроительство в Канаде [48, с. 58–79], его сотрудничество с художниками-пейзажистами. «Он приглашал художников помогать ему оформлять выставки традиционного индейского искусства и работал над экспозициями, в которых объекты этого искусства соседствовали с современными художественными полотнами» [48, с. 58]. Как отмечает автор этой статьи, «что, возможно, по исторической случайности он оказался особенно актуальным в атмосфере устремления складывающегося канадского общества найти, нащупать культурную идентичность, отличную от той идентичности, что формировалась в британских доминионах» [48, с. 61]. Как мне представляется, аналогичный процесс идет и в нашем округе, когда население, прибывшее в ЯНАО последние 30–40 лет, находится в поиске своей региональной идентичности, отличной от идентичности их прежних мест жительства. И культура коренных народов Ямала наряду с производственной идентичностью (газ и нефть, олень, рыба и пушнина, руды) является если не основой, то важной компонентой в этом процессе.

---

ПРИЛОЖЕНИЯ

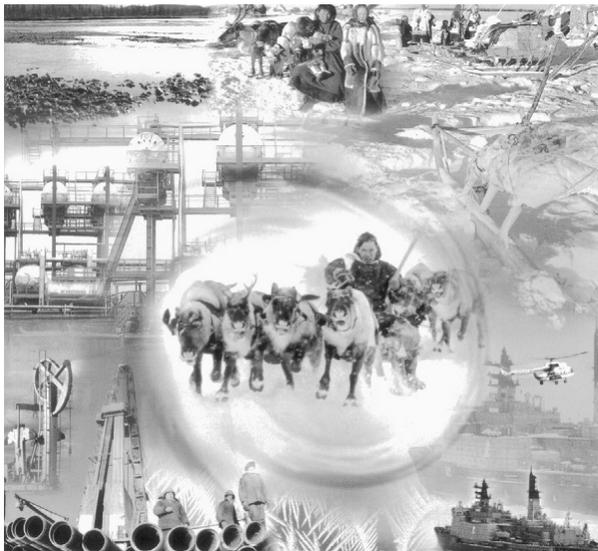
*Приложение 1*

ОБЛОЖКА КНИГИ «ГЕРАЛЬДИЧЕСКИЕ СИМВОЛЫ ЯМАЛА»,  
НА КОТОРОЙ ПРЕДСТАВЛЕНЫ ФЛАГИ И ГЕРБЫ ЯНАО  
И НЕКОТОРЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.



*Приложение 2*

ЧЕТВЕРТАЯ СТРАНИЦА БРОШЮРЫ «ЯМАЛО-НЕНЕЦКИЙ  
АВТОНОМНЫЙ ОКРУГ. 75 ЛЕТ»: КОЛЛАЖ ОТРАЖАЕТ ИМИДЖЕВЫЙ  
ПОРТРЕТ ОКРУГА.



БРАТИШКИНА КСЕНИЯ. МАТУШКА-ТУНДРА // СЕВЕРЯНЕ:  
НАРОДНЫЙ ЖУРНАЛ. 2009. № 2 (39). С. 32.  
ОДЕЖДА МАТУШКИ-ТУНДРЫ УКРАШЕНА ОРНАМЕНТОМ  
НАРОДОВ СЕВЕРА.



#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Абдуллин Р.* Праздник добытчиков «живого серебра» // Северный луч: общественно-политическая газета Пуровского района. 2006. № 27. 7 июля. С. 31.
2. *Багумян Л.* Олимпиада оленеводов // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 31 (14675). 18 марта. С. 1.
3. *Багумян Л., Пекка Е., Литвинов Г.* Праздник – будет! // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 44. 12 апреля. С. 10.
4. *Бакулин В.В.* Население // Атлас Ямало-Ненецкого автономного округа. Администрация ЯНАО. Салехард: Тюменский государственный университет. Эколого-географический факультет. Тюмень: пред. редколлегии И. Л. Левинзон. Гл. ред. С. И. Ларин. Омск: ФГУП «Омская картографическая фабрика», 2004. С. 250–251.
5. *Возная О.* День оленевода // Северная вахта: общественно-политическая газета г. Ноябрьска, ЯНАО. 2006. № 47 (3653). 30 марта. С. 1, 2.
6. Геральдические символы Ямала в законах, постановлениях, решениях и распоряжениях /сост. В.И. Степанченко. Салехард: Красный Север. 2004. 176 с.:ил.
7. *Гончар-Быш Н.* Традиционный промысел и образ жизни // Нефтяник Приполярья: газета г. Губкинский. 2006. № 27 (875). 7 июля. С. 1, 11.

8. Городская Дума г. Муравленко. IV созыв. 2005–2010 гг.: Информационно-справочное издание / Авт. коллектив: И.А. Климович, Н.А. Грузкова, А.В. Овсянников, Л.К. Гаврилова, Н.Г. Вовк, И.В. Бондаренко. Муравленко: Отпечатано в печ. цехе редакции газеты «Наш город», без года (прим. 2007).
9. *Горохова Л.* Клип благотворительного фонда поддержки детей ЯНАО «Ямине». Салехард, 2011.
10. График проведения мероприятий, посвященных празднованию Дня оленевода в МО ЯНАО в марте-апреле 2006 года: Приложение к письму директора Департамента по делам КМНС ЯНАО Председателю ГД ЯНАО С.Н. Харючи, от 22 февраля 2006 г. № 01-19/207.
11. График проведения мероприятий, посвященных к празднованию Дня рыбака в МО ЯНАО в 2006 году: Приложение к письму Директора Департамента по делам КМНС ЯНАО, адресованному автору в июне 2006.
12. *Дудников Н.Ф.* Пур – надежда России. Некоторые подробности из истории Пуровского района. М.: ПЦ Вертикаль, Пресском, 2004. 240 с.: ил.
13. Информация об объектах культурного наследия ЯНАО. Салехард: Служба по охране и использованию объектов культурного наследия ЯНАО, без года.
14. *Казарин В.Н.* Поздравительная открытка в честь юбилея Е.Т. Пушкиревой. Салехард. Октябрь 2009.
15. *Казьмина О.Е.* Русская православная церковь и проблема идентичности, религиозного законодательства и прав человека в современной России // Этнографическое обозрение. 2009. № 1. С. 3–13.
16. Календарь на 2010 год. Салехард: Законодательное Собрание ЯНАО, 2009. 26 с.
17. *Кирипова Л., Вэнго Н., Черкашин С.* И взметнутся в небо арканы // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 30 (14674). 15 марта. С. 10.
18. *Колтакова П.* Культ огня у народов Ямала // Северяне: Народный журнал. 2009. № 4 (41). С. 21–24.
19. Край земли, устремленный в будущее. Посвящается 75-летию Ямальского района [ЯНАО]: Фотоальбом / Идея А.Н. Кугаевский. Яр-Сале, СПб.: Русская коллекция СПб., 2005. 240 с.
20. *Лаврова Л.* Серебряный крест за победный огонь // Северяне. Народный журнал. 2009. № 3 (40). С. 38–39.
21. *Лар Л.А.* Культовые памятники Ямала. Хэбидя я. Тюмень: Изд-во Института проблем освоения Севера СО РАН, 2003. 173 с.
22. *Леготина М.* Праздник в Харампуре // Нефтяник Приполярья: газета г. Губкинский. 2006. № 12. 24 марта. С. 2.
23. *Махотина А.* Летняя путина началась // Правда Севера: газета г. Новый Уренгой. 2006. № 55. 29 июля. С. 1.
24. *Мерзосов Г., Абдуллаева Г., Касьянов С.* Мороз празднику не помеха. Отмечаем с удовольствием // Северный луч: общественно-политическая газета Пуровского района ЯНАО. 2006. № 14. 7 апреля. С. 25–27.

25. *Мещерякова А. (а)*. Северный колорит для уренгойцев // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 36. 29 марта. С. 8.
26. *Мещеряков А. (б)*. Хроника недели 8–14 апреля. Ноябрьск: праздник оленеводов «Северная легенда» // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 46 (14690). 15 апреля. С. 1.
27. *Мещерякова А., Трофимчук Л.* Принеси, турпанчик, счастья // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 83 (14729). 8 июля. С. 1, 6, 7.
28. МО Красноселькупский район 65 лет. ЯНАО. Реж: ЗАО «Сибирский издательский дом», 2009. 255 с.
29. *Морозов Юрий (а)*. Любимый край, родной Ямал. Салехард, Санкт-Петербург: Русская коллекция СПб., 2005. 176 с.
30. *Морозов Юрий (б)*. Салехард – город на Полярном круге: Фотоальбом. СПб.: Русская коллекция СПб, 2005. 128 с.
31. Музейный комплекс Сибири: Ямало-Ненецкий автономный округ = The museum compass of Siberia: The Yamalo-Nenets Autonomous Territory: справочник / О.Н. Труевцева, Г.С. Зайцев. Барнаул: АлтГАКИ, 2005. 104 с.
32. *Мухина Е.В., Постников С.П.* Проблемы региональной идентичности Ямало-Ненецкого автономного округа // Путь на Север: вехи истории. Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Историческое краеведение Ямала – 2006». Салехард – Екатеринбург, 2006. С. 24–33.
33. *Неёлов Ю.В.* Север не край, а начало России // Российская Федерация сегодня: общественно-политический журнал Федерального Собрания – Парламента РФ. Специальный выпуск, [посвященный 75-летию ЯНАО]. 2005. С. 44–46.
34. *Неёлов Ю.В.* Ежегодный доклад о положении дел в Ямало-Ненецком автономном округе. 9 декабря 2009 года. Салехард: ГУП ЯНАО Изд. «Красный Север». 28 с.
35. *Новгородова О. (а)*. На берегу реки под летним небом // Советское Заполярье: газета Тазовского района ЯНАО. 2006. № 60, 29 июля. С. 8–9.
36. *Новгородова О. (б)*. На древней земле, в молодом городе [Новый Уренгой. Пятый праздник народов Севера] // Советское Заполярье: Газета Тазовского района ЯНАО. 2006. № 26. 1 апреля. С. 7–8.
37. Остров Вайгач. Хэбидя я – священный остров ненецкого народа. Природное и культурное наследие. Указатели, пояснительный текст к карте, справочные сведения. М. : Российский НИИ культурного и природного наследия, Фонд полярных исследований, 1999. 128 с.
38. Официальные символы Ямало-Ненецкого автономного округа и муниципальных образований / под ред. Г.В. Калашникова. Екатеринбург: Издательство Баско, 2012. 292 с.: ил.
39. *Пекка Е.* Надым вновь салютовал оленеводам // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 33 (14677). 22 марта. С. 24.

40. *Пермяков В.А.* Приветственный адрес в честь юбилея Е.Т. Пушкиревой. Салехард. Октябрь, 2009.
41. *Поленина С.В.* Проблема национально-культурной идентичности в свете взаимодействия правовых систем современности // Государство и право. 2008, № 1. С. 37–43.
42. Полномочия городской Думы города Муравленко в документах: Сборник муниципальных правовых актов по вопросам организации деятельности представительного органа муниципального образования – Думы города Муравленко. Вып. 1. Муравленко: редакция газеты «Наш город», 2007. 42 с.
43. *Полушкин П.* Вопрос дня: «В нашем городе стал традиционным Праздник народов Севера. Как Вы к нему относитесь?» // Правда Севера: газета г. Новый Уренгой. 2006. № 22 (4180). 25 марта. С. 1.
44. Программа «Праздника народов Севера» // Правда Севера: газета г. Новый Уренгой. 2006. № 22 (4180). 25 марта. С. 1.
45. Пуровский район. 75 лет у Полярного круга [Фотоальбом] / Сост. И. Захарова; фото С. Касьянов, Р. Абдуллин, О. Алферова и др. Тарко-Сале, Екатеринбург: Баско, 2006. 184 с. : ил.
46. Пуровский район – 75 лет / Авторы проекта, ред.-сост. А.М. Брехунцев, В.Н. Битюков. Тюмень: Тюменский дом печати, 2007. 368 с : ил.
47. *Тишков В.А., Кисриев Э.Ф.* Множественные идентичности между теорией и политикой (пример Дагестана) // Этнографическое обозрение. 2007. № 5. С. 96–115.
48. *Сапрыков В.* Ненецкий автономный округ // Российская Федерация сегодня. Общественно-политический журнал Федерального Собрания – Парламента РФ. 2007. № 22. С. 57.
49. *Слейни Ф.М.* Мариус Барбо и канадские художники-пейзажисты: на пересечениях этнологии и искусства // Этнографическое обозрение. 2007. № 6. С. 58–79.
50. Создание гимна Ямало-Ненецкого автономного округа: Буклет. Законодательное Собрание ЯНАО. Депутатская фракция ВПП «Единая Россия». Салехард: СПЭЙБ, 2009.
51. Среди обских раздолий: Шурышкарский район / Сост. А.А. Худалей, фото С. Попов. Екатеринбург: Сред.-Урал. кн. изд-во, 2005. 160 с.
52. Тазовский – 75: шаги в следующий век. М.: Праксис, 2005. 208 с.
53. *Тарасов Е.* Дом по имени город. К 20-летию г. Губкинского. Тюмень: Сибирский издательский дом, 2006. 304 с.
54. *Хиля Н.* Рыбацкая удача – электростанция // Красный Север: общественно-политическая газета ЯНАО. 2006. № 84. 12 июля. С. 20.
55. Храмы Ямала: фотоальбом / Сост. П. Казанцев. Салехард – Тюмень: Сити-пресс, 2006. 280 с.
56. *Худи З.В., Самбуров Н.М.* Ямальский сувенир. ГУК «Окружной дом ремесел», 2005. 33 с.
57. Художественные ремесла Ямала / Ред. совет: С.А. Лугинин и др. СПб.: Kella, без года (прим. 2004, 2005). 29 с.

- 
58. Шаровин М.Ф. Приветственный адрес в честь юбилея Е.Т. Пушкиревой. Ноябрьск. Октябрь, 2009.
  59. Шуклин А.В. Проблемы формирования региональной идентичности в Ямало-Ненецком автономном округе и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре // Материалы межвузовской конференции «Государство и общество: особенности взаимодействия в условиях современной России». Салехард: НОУ ВПО «Столичная финансово-гуманитарная академия», 2008. С. 73–75.
  60. Ямало-Ненецкий автономный округ. 75 лет [Текст]. Салехард: ГУП ЯНАО Изд. «Красный Север», 2005. 30 с.
  61. Город Губкинский [Электронный ресурс] // Сайт Администрации муниципального образования город Губкинский. URL: <http://www.adm.pugre.ru> (дата обращения: 02.11.2012).
  62. Настольный календарь на 2006 год, посвященный 20-летию города Губкинского / Фото, дизайн А. Мариничев. Без места.
  63. Ямальский Дед Мороз – Ямал ири [Электронный ресурс] // URL: <http://www.yamaliri.ru> (дата обращения: 01.11.2012).
  64. Ямальский район. Набор из 24 открыток. Без года и места издания (прим. 2005 г.).
  65. Ямине. Благотворительный фонд поддержки детей (создан 16 мая 2011 года). Буклет. Салехард: без года.
  66. Яунгад Х. Мой Ямал: Фотоальбом. Салехард: ГУП ЯНАО Изд. «Красный Север», 2008. 128 с.

## RESUME

**Elena T. Pushkareva**, Doctor of Historical Sciences, Deputy Chairman of the Legislative Assembly of the Yamal-Nenets Autonomous Area Committee on Budget, Taxes and Finances, Salekhard, [sobranie@zs-yamal.ru](mailto:sobranie@zs-yamal.ru).

### CULTURE OF YAMALO-NENETS AUTONOMOUS AREA NORTHERN PEOPLES AS ONE OF THE INDICATORS OF ITS REGIONAL IDENTITY

The article examines the issues connected with the development of YaNAA regional identity. A special attention is paid to the problems of the regional symbols formation. The author reveals the role of the symbolical in the establishment of regional identity.

Regional identity, YaNAA, Northern indigenous minorities, symbolic policy, state and municipal symbols.

**Андрей Владимирович Плеханов,**  
старший научный сотрудник сектора  
гуманитарных исследований отдела  
историко-социальных исследований  
Государственного казенного учреждения  
«Научный центр изучения Арктики»,  
г. Салехард, andrei\_plehanov@mail.ru

## **ПРОБЛЕМА СОХРАНЕНИЯ ЭТНИЧЕСКИХ СВЯЩЕННЫХ МЕСТ НА СЕВЕРЕ ПОЛУОСТРОВА ЯМАЛ**

Полуостров Ямал является северной оконечностью Западно-Сибирской равнины и расположен на границе Европы и Азии. На данной территории 8 лет назад было две проблемы: насколько реально охрана исторического наследия и есть ли фактическое воплощение этому на законодательном уровне. В 2007 году на законодательном уровне данный вопрос был разрешен. Но фактическая реализация так и остается далека от современной реальной ситуации. Обследование этнических святынь показывает наличие грабительского отношения самих малочисленных коренных народов к памятникам культуры. Это связано с переходом некоторых кочевых семей на новую «баптистскую» религию. В сложившейся ситуации необходимо усилить научное изучение священных мест Ямала.

ЯНАО, полуостров Ямал, этнические святыни, Арктика, коренные малочисленные народы Севера.

### **Географическое положение**

Полуостров Ямал является северной оконечностью Западно-Сибирской равнины и расположен на границе Европы и Азии. Полуостров представляет собой равнинную тундру протяжённостью порядка 750 километров. На данной территории сложился свой историко-этнографический ландшафт, со своей «живой» культурой коренных обитателей [5; 6; 7].

### **Постановка проблемы**

С момента публикации Н.В. Федоровой «Полуостров Ямал: историко-культурное наследие и проблемы его сохранения» прошло восемь лет. В ней ставились следующие вопросы:

1. Существует ли действенная охрана историко-культурного наследия?

2. Есть ли в этой системе понятие историко-культурного («этнографического») ландшафта, и если да, то как это отражается в за-

---

конодательстве и практике? [7]. Наша же задача состоит в том, чтобы рассмотреть, что же изменилось с того времени.

### **Законодательная база**

Начнём с законодательной базы. К уже существовавшему на тот период внушительному пакету документов в 2006 году добавился Закон «Об объектах культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа» [2]. Для темы настоящего доклада значима Глава 1 «Общие положения» и статья 4 «Основные понятия, используемые в настоящем Законе», а именно пункты 9–12. Вкратце пункты касаются захоронений, народных промыслов, памятных мест и священных, культовых мест коренных малочисленных народов Севера.

Археологические экспертизы при строительствах стали более регулярны – в этом, несомненно, достигнут некий прогресс. Но это относится в основном к крупным застройщикам. Средний и мелкий застройщик по-прежнему слабо информирован в сфере законодательства о сохранении и использовании объектов историко-культурного наследия. До сих пор не отработаны практические механизмы и способы сохранения памятников. Более того, с течением времени появляются новые нюансы в реальностях разрушения этнического наследия, за которыми не успевают реалии современной охранной практики.

### **Современные реалии**

В августе этого года состоялись работы по выявлению объектов этнического наследия малочисленных народов Севера, заказчиком выступило Ямальское районное общественное движение коренных малочисленных народов Севера «Ямал». Целью работ являлась фиксация современного состояния священных и культовых мест на севере полуострова Ямал, а именно на мысе *Хаен-сале*.

В ходе разведки было обследовано пять священных мест, один *хальмер* и один *юмб*.

#### *Таклада-хэхэ* (священное место)

Является родовым священным местом. Судя по всему, посещается очень редко. Святилище расположено на небольшом бугре в северной части подовального понижения коренной террасы р. Яха-ды-орта-яха, ограничивающего его с востока, севера и запада. Само святилище состоит из двух *сядаев*, один повален. Рядом с ним лежит спиленный олений рог и фрагмент от нарты. У основания с южной стороны стоящего *сядая* лежит небольшой камень размером 10 x 15 сантиметров. Возле камня лежит изделие из алюминия, функциональное назначение которого определить не удалось. С восточной стороны от бугра с *сядаями* разбросаны фрагменты челюстей оленя. С примыкающей северной стороны террасы в небольшой осыпи к востоку лежат четыре рога оленя, один из которых уже сильно задрюнован и едва виден, там же находится череп оленя с рогами, под которым валяется разбитый деревянный ящик.

---

Далее в глубине террасы видны остатки от современного ненецкого стойбища, судя по хозяйственному мусору, пребывавшего тут в 2007 году.

*Корова* (священное место)

Расположено на коренной террасе реки Лыненц. Представляет собой небольшое возвышение округлой формы диаметром около 3 метров и высотой 1 метр. На поверхности разбросаны кости и фрагменты черепов оленей, череп медведя и фрагменты жердей. Со слов проводника, святилище поставили на том месте, где видели якобы появившуюся неизвестно откуда в этих местах корову.

*Хала-хальмер* (могильник)

Находится на подтреугольном мысу, образованном р. Лыненц, ориентированном с юго-востока на северо-запад. На площадке мыса зафиксировано три разрушенных хальмера.

Хальмер I состоит из досок толщиной до 5 см различной длины. В предполагаемом месте нахождения головы лежит бронзовый котел. Также на поверхности земли найдена бронзовая подвеска. Под хальмером явно прочитывается небольшое оседание земли в виде провала. Хальмер ориентирован в направлении с юго-запада на северо-восток.

Хальмер II является наиболее разрушенным по сравнению с остальными двумя хальмерами на могильнике. Доски, являющиеся частью конструкции хальмера, разбросаны в разные стороны. На нём обнаружен фрагмент железного наконечника копья, вертикально воткнутого в землю. Возможно, он является составной частью ловушки черкан-щемихи, фрагменты в виде лопатки и лука находятся тут же. Возможно, захоронение является мужским.

Хальмер III разрушен, как и первые два хальмера. С юго-западной стороны у основания могилы лежит чайник. По поверхности разбросаны фрагменты фарфоровой посуды, чашечка и чайная чашка. В северо-восточной стороне могилы лежит топор. Под досками, как и на первом хальмере, заметно оседание дневной поверхности земли в виде провала. В юго-западной стороне в беспорядке лежат фрагменты ездовых женских нарт. Среди досок от конструкции хальмера найден фрагмент голубой пастовой бусины.

Все три хальмера предварительно датированы XIX веком.

*Яумал-хэхэ* (священное место)

Величайшая святыня на Ямале на берегу пролива Малыгина. С возникновением этого святилища связана легенда о женщине в образе оленихи. Впервые на святилище побывал В.П. Евладов в 1929 году. Им произведено описание святилища и фотофиксация главного жертвенника [2; 4].

Трижды святилище посещал А.В. Головнёв: летом 1987, летом 1991 и в 1996 году. Результатом чего явилось несколько научных публикаций [1] и серия научно-популярных фильмов.

Святилище представляет собой семь жертвенников, посвящённых семи главным ненецким родам. Все жертвенники выстро-

---

ены в ряд. Главный жертвенник, пятый по счёту, является самым крупным скоплением черепов, жердей, подношений и т.д.

Первый жертвенник состоит из трёх сядаев, два из них упали. Там же лежит череп медведя, подношения в виде фрагментов ткани, части досок и жердей.

Второй жертвенник представлен сядаем, вырезанным из комля дерева с хорошо профилированными чертами личины. На «шее» сядая повязан лоскут ткани с кольцом. На месте жертвенника лежат несколько жердей. Немного севернее жертвенника, буквально в паре метров, друг за другом лежат два черепа медведей.

Третий жертвенник состоит из множества длинных жердей, фрагментов нарт в виде полозьев. Непосредственно на нём лежат два черепа медведя и один череп оленя с остатками рогов. В полутора метрах на запад находится ещё один череп медведя.

Четвёртый жертвенник также содержит множество жердей. На нём в большем количестве, чем на предыдущих, навалено черепов медведей и остатков костей оленьих черепов. Как и на предыдущем жертвеннике, на четвёртом лежат полозья нарт. В одном из полностью сохранившихся полозьев насчитано семь отверстий для копыльев.

Пятый жертвенник – самый главный из семи на святилище Яумал-хэхэ. Судя по имеющимся фотографиям, начиная с 20-х годов, он значительно уменьшился в размерах. В 1929 году высотой он был в два человеческих роста. В 1996 году жертвенник был немногим выше человека. Сейчас жертвенник по высоте немного выше человеческого плеча. Он по-прежнему представляет собой кучу наваленных жердей, копыльев, черепов медведей и оленьих костей. В этой куче можно рассмотреть подношения, сделанные как относительно недавно, так и довольно давно. Эти подношения представляют собой: остатки бубнов, votивную нарточку, штык (возможно, от трёхлинейки), украшения из бисера, брелоки, отливки изображений животных из металла и т.д.

Шестой жертвенник, как и предыдущие, являет собой небольшую кучу брошенных жердей. Под ними можно разглядеть вырезанных из дерева сядаев и вросшие в землю черепа медведей. Вокруг жертвенника на небольшом удалении лежат кости с черепами оленей.

Седьмой жертвенник является самым крайним. На нём впадку, так же, как и на других жертвенниках, лежат сядаи. Визуально эти жерди и сядаи являются по толщине самыми большими из предыдущих шести, кроме главного жертвенника. Черепа и кости оленей на нём тоже имеются, но в незначительном количестве.

*Яумал-хэхэ-еня* (священное место)

Священное место «Дежурные пастухи» находятся невдалеке от святилища Яумал-хэхэ. Все сядаи повалены. В стороне от жертвенника пара медвежьих черепов. Со слов ненцев, они являются единым комплексом со святилищем «Семь Чумов» и являются олицетворением «охранников» и защитников оленей.

*Яра-хэхэ* (священное место)

Находится на самом побережье пролива Малыгина приблизительно в 4 километрах от средневекового поселения, открытого В.Н. Чернецовым в 1929 году. Восстановлен он десять лет назад (на этом месте поставили старых сядаев) и собран из раскиданных черепов оленей и медведей в одну кучу. Является неким филиалом святилищ на острове Белом. Святилище посещается, когда нет возможности попасть на святилища острова Белый.

*Юмб* (маяк)

Является, по сути, маяком, находящимся в болотистой местности тундры. Служит ориентиром при перекочевках. Это не единственный юмб на Ямале. Нам он встретился ночью, во время касания, поэтому мы не смогли его должным образом зафиксировать. Этот памятник также должен состоять в ряду объектов этнического наследия ЯНАО и тем самым попадать под охрану.

Все действующие святилища посещаются по мере необходимости.

Нашей экспедицией планировалось обследование ещё двух святилищ. Интерес к ним усилился по прибытии на север Ямала. Со слов местного населения, эти два святилища были разграблены и сожжены полностью. Факт вопиющего вандализма, несомненно подпадающий под уголовную ответственность. Опять же со слов людей, помогавших нам в проведении экспедиции, стало ясно, что совершили данный поступок сами ненцы. Называли их «баптистами». По рассказам, в поселке Сеяха находится «баптистский дом». И, побывав в нем, многие ненцы становятся «баптистами». Вследствие чего они равнодушно относятся к родовым священным местам или же намеренно их начинают портить.

В сложившейся на сегодняшний день ситуации мы рискуем потерять всё то, что является «живой» историей Ямальского Севера. И если на законодательном уровне не получается выработать действенные механизмы по предотвращению разрушений национального достояния региона, то хотя бы необходимо предпринять шаги по изучению этого уникального наследия, которое дошло до нас и пока ещё продолжает функционировать на территории современного Ямало-Ненецкого автономного округа. Подчеркну, что это наследие уникально и не имеет аналогов по структуре и сохранности ни в одной из стран циркумполярного региона.

---

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Головинёв А.В. Путь к Семи Чумам // Древности Ямала. Екатеринбург – Салехард: УрО РАН, 2000. Вып. 1. С. 208–236.
2. Земля Ямал: Альбом ямальских экспедиций В.П. Евладова. М.: Советский спорт, 1998. 184 с., ил.
3. Закон ЯНАО от 16 октября 2006 года № 48-ЗАО «Об объектах культурного наследия Ямало-Ненецкого автономного округа» / Принят Государственной Думой ЯНАО (в ред. от 18 апреля 2007). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Евладов В.П. По тундрам Ямала к Белому острову. Экспедиция на Крайний Север полуострова Ямал в 1928–1929 гг. Тюмень: ИПОС., 1992. 288 с.
5. Федорова Н.В. Семь лет Ямальской археологической экспедиции: итоги прошлого и задачи на будущее // Научный вестник. Издание администрации Ямало-Ненецкого автономного округа. Вып. 3. С 4–12. 2000.
6. Федорова Н.В. Олень, собака, кулайский феномен и легенда о сихиртя // Древности Ямала. Екатеринбург – Салехард, 2000. Вып. 1. С 54–66.
7. [Федорова Н.В. Полуостров Ямал: историко-культурное наследие и проблемы его сохранения] (Natalia V. Fedorova. Cultural heritage in Yamal, Siberia: policies and challenges in landscape preservation) // Northern ethnographic landscapes: perspectives from circumpolar nations. Washington. 2004. С 343–357.

## RESUME

**Plekhanov Andrey Vladimirovich.** State Government Agency “Arctic Research Center”, senior scientific researcher of the Humanitarian Research Sector in the Department of Historical and Social Research, Salekhard, andrei\_plehanov@mail.ru.

### THE PROBLEM OF PRESERVATION OF ETHNIC RELIGIOUS SITES IN THE NORTH OF THE PENINSULA YAMAL

The Yamal Peninsula is the northern tip of the West Siberian Plain and located on the border between Europe and Asia. There were two problems on this territory eight years ago: how real the protection of historical heritage is and whether there is any actual embodiment of this in law. In 2007 the issue was resolved on the legislative level. But the actual realization is still far from modern realities. The investigation of the ethnic sacred sites reveals a predatory attitude of the indigenous minorities to the cultural heritage sites. This is caused by the transition of some nomadic families into the new «Baptist» religion. In the current situation it is necessary to strengthen the scientific study of the Yamal sacred sites.

YaNAA, Yamal, ethnic sacred sites, Arctic region, Indigenous minorities of the North.

---

**Сергей Викторович Туров,**  
кандидат исторических наук, доцент  
заведующий кафедрой документоведения  
и документационного обеспечения управле-  
ния Института гуманитарных наук  
Тюменского государственного университета,  
г. Тюмень, svtur57@mail.ru

## **РОДОВЫЕ УГОДЬЯ АБОРИГЕННОГО НАСЕЛЕНИЯ ОБДОРСКОГО КРАЯ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – ПЕРВАЯ ТРЕТЬ XX ВВ.): ВОЗМОЖНОСТИ РЕКОНСТРУКЦИИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА**

Автор приходит к выводу, что до определённой степени возможно восстановить топографию и структуру родовых (общинных) рыболовецких и охотничьих угодий аборигенного населения Обдорского края (Ямало-Ненецкий автономный округ) по состоянию на первую половину 1930-х годов. Для аборигенов-кочевников восстановимы маршруты кочевков и места зимовок и летовок оленьих стад. Восстановима также внутренняя логика системы родовых угодий. В своих выводах автор опирается на широкий круг источников. Прежде всего речь идет о полевых и отчетных материалах различных земле- и водоустроительных экспедиций, обследовавших Обдорский край во второй половине 1920–1930-х годов. Дальнейшее изучение и картографирование системы родовых угодий послужит, в свою очередь, своеобразным прогностическим инструментарием в этнологических и археологических исследованиях, станет одной из основ формирования региональной идентичности Обдории.

История Ямала, коренные малочисленные народы Севера, родовые угодья, Обдорский край.

В дореволюционный период все промысловые угодья находились в собственности аборигенов Обдорского края на условиях традиционного вотчинного права, которое, однако, было признаваемо государством, то есть закреплено юридически. Вотчинное право, по свидетельствам, собранным у самих аборигенов, существовало истари. В.П. Евладов считал, что в основе вотчинного права лежали «экономические причины». В частности, он полагал, что охотничьи угодья ранее других были поделены между родовыми ватагами уже в силу того, что охотничий промысел значительно древнее оленеводства [ГА ЯНАО. Ф. 12 Оп. 1. Д. 8. Л. 104.]. Заметим в связи с этим, что суждение В.П. Евладова вполне можно перенести и на рыбную ловлю. Но и олени пастбища были в свое время поделены между

---

аборигенами-кочевниками, и каждый род прекрасно был осведомлен о границах своих пастбищных угодий, стараясь при выпасе без особой на то нужды этих границ не нарушать [6, с. 184]. Однако в историографии вопрос о родовом землевладении у ненцев решается неоднозначно. В 1950–1960-е годы казалось неоспоримым, что тундра была поделена между отдельными родами: «рыболовные, охотничьи и в значительной мере пастбищные угодья являлись собственностью рода» [1, с. 93]; «существовала родовая собственность на рыболовные, охотничьи и частично пастбищные угодья» [9, с. 142, 152]. Однако тогда же некоторые исследователи, в частности Н.А. Свешников, высказывали другую точку зрения: «Указанные территории принадлежали не родам, а семьям, носившим имя того или иного рода. Например, 106 хозяйств Окоэтэто на Ямале кочевали в составе 26 смешанных по родовому составу групп от Байдараты до Надыма» [8, с. 73–74]. На базе большого корпуса источников в начале 1970-х годов Б.О. Долгих пришел к выводу, что вотчинное право в Ямальской тундре не зиждилось на родовом устройстве: «Роды ненцев жили очень смешанно, и можно установить лишь преобладание отдельных родов в определенных участках, а отнюдь не исключительное владение ими территорий» [5, с. 93–94]. А.В. Головнев и вовсе считает, что вотчины в тундре есть явление позднее, связанное с русским правовым сознанием. Он замечает, что для ненца-кочевника важна не столько «линия границы», сколько «линия миграции». Сами же границы вотчин якобы и вовсе обязаны своим появлением курьезу. В 1827–1829 годы штурман И. Иванов по заданию капитан-лейтенанта Литке картографировал побережье Ямала и острова Белого. Расставленные по этому поводу в тундре геодезические метки ненцы стали воспринимать как межвые знаки вотчин (родовых территорий). И по сей день ненцы подновляют время от времени эти «межвые знаки» [3, с. 49–51]. Однако обозначенная выше дискуссия во многом дезавуируется уже материалами экспедиции Евладова, во всяком случае по вопросу наличия вотчин – они были.

Уже в дореволюционный период вотчинное право начинает размываться. Причиной тому была русская колонизация края. Старожильческое население (с. Обдорск, Хэ, Нори) и приезжие промышленники широко пользовались угодьями на условиях аренды (картома). Так вотчинные угодья начинают попадать в руки рыбопромышленников и старожилов. Подобные сделки носили незаконный характер, но имели место быть. Известны были и случаи продажи аборигенами угодий купцам-рыбопромышленникам. Так, самоеды Обской губы ухитрились продать одно рыболовное угодье – салмы Вануйтовские – дважды двум разным купцам [2, с. 34–35].

Вотчинное право до революции все-таки оставалось основным инструментом распоряжения промысловыми угодьями. Свообразным верховным распорядителем всех инородческих земель Обдорской волости считался род князей Тайшиных.

---

И инородцы-вотчинники вынуждены были выполнять указания князя, даже если князь под воздействием принятой от промышленников мзды принимал заведомо невыгодное для вотчинников решение. Чрезвычайно трудно определить, где проходила граница между владениями хантов и ненцев (особенно кочевых), но возможно. Считалось, в частности, что на Оби рыболовные пески ниже с. Аксарки принадлежали ненцам, а выше – хантам. Однако и ненцы, и ханты зачастую нарушали эту условную границу. Немало хантов вели промысел на Надымской Оби и по берегам Обской губы. Так, западный край Надымской дельты (Святой Мыс) являлся в начале XX века вотчиной рода «осамоедившихся остяков» Нядонги [7, с. 4]. Еще труднее сегодня восстанавливать границы отдельных вотчин. Картографирование вотчин на Ямале в свое время предпринято было Евладовым. Однако до нас дошли только описания, а карты-схемы на сегодняшний день не обнаружены.

Любопытно, что и при советской власти также был сделан упор на четкое разграничение угодий хозяйствующих субъектов-совхозов и колхозов: «К числу важнейших хозяйственных недостатков землепользования на Севере в первую очередь относится обезличенное землепользование по пастбищным угодьям, имеющее наибольшее распространение в районах с оленеводческим направлением хозяйства. Пастбищные территории не закреплены за отдельными пользователями, а распределение маршрутов производится ежегодно, причем маршруты стад нередко коренным образом ежегодно изменяются» [ГА ЯНАО. Ф. 12 Оп. 1. Д. 28. Л. 19.]. В соответствии с духом времени в этом видели классовую подоплеку: «В прошлом, а в ряде районов и в настоящем эта «система» являлась базой для эксплуатации бедняцко-средняцких хозяйств крупными кулацкими хозяйствами. Кулак со своим стадом по существу являлся хозяином всей территории. «Тысячный оленевод царил в тундре, бедняк жался в угол, жил промыслом» [ГА ЯНАО. Ф. 12 Оп. 1. Д. 28. Л. 19.]. После Октябрьской революции все права собственности на угодья перешли к государству. Однако каких-либо системных земле- и водоустроительных работ не проводилось, и первые экспедиции земле- и водоустроителей в 1927–1928 годы, в сущности, закрепляли прежнюю систему владений, основанную на вотчинном праве [ГА ЯНАО. Ф. 12 Оп. 1. Д. 28. Л. 29.]. Исследователи и наблюдатели еще в начале 1930-х отмечали, что эксплуатация всех видов угодий осуществляется с оглядкой на вотчинное право [ГА ЯНАО. Ф. 12 Оп. 1. Д. 8. Л. 103–104.]. Так, в 1933–1934 годы специалисты водоустроители, работавшие в Надымском районе, отмечали, что участки отдельным колхозным артелям для лова выделялись часто в соответствии с границами прежних вотчин, потому что здесь та или иная семейная группа ненцев ловила рыбу издавна. Сами же границы прежних вотчин водоустроители чаще всего восстанавливали по «углубленным опросам» местного населения. О прежних вотчинах напоминали только родовые имена ненцев, вошедшие

---

в названия тех или иных угодий: например, «Вануйто» [ГА ЯНАО. Ф. 12 Оп. 1. Д. 93. Л. 98–99]. Между тем ненцы продолжали соблюдать границы вотчин, несмотря на их полное игнорирование государством. Так, в 1934 году специалисты-водостроители отмечали следующее: «Исторически сложившиеся земельные отношения привели к широкому распространению вотчинно-феодалного права на пользование промысловыми угодьями. Остатки этого пережитка сохранились и до сих пор. Так, например, на одном из песков Тэу-Пугольского нацсовета кулак Моюльков, пользуясь правом феодала-вотчинника, не допускал колхозную рыболовецкую артель к промыслу на этом песке. На песке Ватанги издавна промышленяет ненец-средняк Аркадий Анагуричи, допускающий промышленять вместе с собой ежегодно по 2–3 туземных хозяйства, оставляя за собой право вотчинника. Когда наша группа стала спрашивать промышленяющих на песке Ватанги, то туземцы в отсутствие вотчинника отказались давать ответ, говоря, что дело вотчинника пустить или не пустить на свое угодье. Этот факт показывает, что в тундровых условиях еще и сейчас вотчинно-феодалное право имеет силу» [ГА ЯНАО. Ф. 12 Оп. 1. Д. 140. Л. 18.]. Данный вывод справедлив и для Ямальской тундры. Несмотря на административное разграничение пастбищных угодий между колхозами, проведенное в 1930–1950-е годы, оленеводы Ямала сохраняли небольшие частные стада и придерживались, насколько было возможно, древнего вотчинного права в своей хозяйственной деятельности [3, с. 92]. Но советское государство в лице местных органов власти менее всего думало о соблюдении вотчинного права при проведении землеустроительных мероприятий и, если того требовали обстоятельства, древние родовые угодья перекраивались без всяких исключений. Так, например, землеустройство Кутопюганского совхоза Ямальского района в 1933 году было проведено исключительно исходя из хозяйственных потребностей, без учета старых сложившихся в результате длительного времени традиций землепользования [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 81.]. Правда, землеустроители попытались на статистическом уровне определить потребности местного населения и учесть их в своих расчетах. Но в расчетах землеустроители ошиблись [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 81. Л. 19]. В результате это имело печальные последствия для местного населения. Так, казания совхозных стад в верховьях р. Надым привели к тому, что была распугана вся обитавшая в этом районе белка и местное население осталось без промысловых угодий, включая жителей Надымского района, традиционно приходивших сюда на промысел [ГА ЯНАО. Ф. 12. Д. 140. Л. 19.]. Государство конфисковывало лучшие угодья, совершенно не считаясь с интересами местного населения. Так, в 1933 году «в Кутоп-Югане совхоз выкосил все сенокосы, оставив местное население без сена» [ГА ЯНАО. Ф. 12. Д. 140.]. В советский период продолжались и захваты угодий представителями старожильческого населения, а также аборигенами, пришлыми из других

---

местностей: «Целый ряд ненцев-охотников жаловались нам на то, что к тому времени, когда они со своими стадами достигают верховьев Надыма, эта территория бывает уже опромышлена хантами из Сургутского района, уральскими зырянами и русскими охотниками, проникающими в эти места из Сургутского района. Вследствие этого добычливость охотничьего промысла сократилась в 2–3 раза и некоторые виды промысловой фауны близки к исчезновению (дикий олень)» [ГА ЯНАО. Ф. 12. Д. 140.]

Ненцы искони являлись оленеводами, другие занятия и промыслы для них имели только вспомогательное значение. Надымский район как в дореволюционное время, так и сегодня лежит на пути сезонных перекочевок ямальских оленеводов [4, с. 34]. С наступлением весны ненцы-кочевники отправлялись восвояси – на Ямал и к Северному Уралу. Впрочем, ненецкие хозяйства зимовали не только на Надыме. Зимовали ненцы севернее Ерудея, в междуречье Полуя и Ерудея, а также по притокам Обской губы, Кутень-Югану и в других местах [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 8. Л. 20.]. Иначе выглядели эти маршруты у ненцев, населявших южное побережье Обской губы: «Хозяйства эти в основном рыбацко-охотничьи, оленеводство для которых является лишь подсобным второстепенным по своему значению занятием. ...Благодаря экономической привязанности к основным рыболовным угодьям Обской губы, малоолненное рыбацко-охотничье население сильно сокращает амплитуду своих кочевий и уже сейчас может быть названо полуоседлым...».

Выявленные архивные материалы позволяют провести реконструкцию этих маршрутов, мест зимних и летних стоянок. Так, низовой самоед Ачики Сэрпин (Вонуите) придерживался следующего кочевого маршрута: «Весной важенки телятся приблизительно средним течением р. Сэр-Яга. Летом кочуем по реке Сэр-Яга и край Сэрто все лето. Осенью идем обратно до большого Хорато и Ерсале. Зимой, в январе месяце, р. Обь переваливаем через Хаманел на реку Ярцанги и поднимаемся выше. Стоим всю зиму между Шугой и Ярцанги» [ГУТО ГА в г. Тобольске. Ф. 690. Оп. 1. Д. 54. Л. 137.]

Советизация Севера привнесла в устоявшуюся схему перекочевков некоторые коррективы, о которых не смогли умолчать землеустроители начала 1930-х годов: «Ярко выражена тенденция сокращения зимних перевалок населения с Ямала на нижнее побережье Обской губы. Благодаря некоторым хозяйственно-политическим моментам, значительная часть оленеводов, особенно крупные хозяйства, остаются зимовать на Северном Ямале и число их с каждым годом увеличивается» [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 54. Л. 18].

Тундровик всегда особенно дорожил охотничьими угодьями. Например, на Ямале еще в конце 1920-х – начале 1930-х годов тундровики-аборигены ревниво следили за принадлежавшими им песцовыми ловлями. Вотчинник отстаивал свое право на монопольный отлов зверя стационарными ловушками-слопцами. Наезжим охотникам позволялось брать зверя только капканами [ГА ЯНАО.

---

Ф. 12. Оп. 1. Д. 8. Л. 104.]. Так как в тундре петли, слопцы и чирканы в начале 1930-х гг. применялись скорее как исключение [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 49. Л. 49.], надо полагать, вотчинники склонны были ограничивать и капканный промысел пришлых охотников. Впрочем, в силу кочевого характера быта и способов охоты (облавная охота – «толора») нередко были случаи совместного опромышления угодий различными группами аборигенов.

Вотчинное (родовое) право в охотничьем промысле в начале 1930-х годов уже не соблюдалось. Каждый охотник-абориген вел промысел в той местности, где ему это удобнее было делать: чаще всего там, где паслись его олени [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 83. Л. 38.]. В этих условиях участились захваты угодий представителями старожильского населения. В 1925 году Кушеватский сельсовет обратился со следующим отношением: «Граждане с. Мужы без всякого на то права вторгаются в Кожгортский сор и препятствуют населению юрт того же наименования заниматься рыбным промыслом» [ГА ЯНАО. Ф. 28. Оп. 1. Д. 8. Л. 27.]. Любопытно в связи с этим, что Мужевский сельсовет отрицал наличие подобной ситуации и, в свою очередь, обвинил кожгортских рыбаков в том, что они постоянно ведут лов в угодьях, находящихся в ведении Мужевского сельсовета [ГА ЯНАО. Ф. 28. Оп. 1. Д. 8. Л. 28–28 об.]. В промысловых угодьях Кушеватского сельсовета вольготно чувствовали себя жители с. Куноватского, захватившие лучшие соровые угодья ю. Шижинковских [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 15.].

Впрочем, не чурались захвата чужих угодий и аборигены. Так, на карте-схеме «Владений юрт Карвож», составленной водоустроителями, обозначена протока Кочегатская, на ней отмечены два запора и имеется надпись: «Захвачены лоровскими» [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 15.]. И случай этот не единственный. Однако часть угодий, видимо, по давней традиции опромышлялась совместно несколькими общинами, и это не вызывало каких-либо конфликтных ситуаций. Так, Мажа-лор-сотный сор, «... непосредственно соединяющийся с Обью», опромышлялся ларогортскими, ишварскими и матлорскими рыбаками. Некоторые угодья считались спорными. Так, на картах-схемах, составленных землеустроителями в начале 1930-х годов, иногда можно прочесть: «Спорная граница». Только по Кушеватскому сельсовету «спорные угодья» в начале 1930 года исчислялись тремя десятками.

Анализ выявленных источников не оставляет сомнений в том, что родовые угодья складывались исходя из учета самых разнообразных факторов-особенностей рельефа, наличия звериных троп и нор, наличия выгодных с промысловой точки зрения рыболовных угодий. На базе выявленных автором источников возможно не только восстановление границ родовых угодий, но и реконструкция внутренней логики их организации (структуры). Так, в лесной полосе края у каждой общины-юрты имелись охотугодья, располагавшиеся в границах угодий, примыкавших к юртам, а также рыболовецкие угодья, делившиеся на зимние и летние. Зимние рыболовецкие угодья-запоры

---

располагались на реке, на которой стояли юрты. На картах-схемах, составленных в начале 1930-х годов, часто можно увидеть обозначения запорных плотин, перегораживающих протоки. Например, в случае ю. Хорпун-Горт запорные плотины располагались по р. Сыне в обе стороны от поселения примерно на два километра. Всего 8 запоров. Расстояние между запорными плотинами колебалось от 300 метров до 1 километра. Запорные плотины ю. Лоро-Горт, там же, на р. Сыне, стояли по обе стороны от населенного пункта на 3 и 3,5 километра соответственно. Расстояние между запорными плотинами составляло от полукилометра до полутора. Совершенно отчетливо видно, что «владения» отдельных юртов обязательно включают озера-сора и протоки. Рационально и логично выстроена, например, система рыболовных угодий ю. Тильгимских. Напротив юрт на р. Сыне расположен рыболовный песок, а в обе стороны от поселения расположены запорные плотины. Так выстроен достаточно продуктивный и не требующий дальних переходов компактный комплекс рыбодобычи. Летний лов жители ю. Хорпун-Горт, как и жители других аборигенных населенных пунктов, перечисленных выше, осуществляли на Оби и в соровых озерах обской поймы. Непосредственно хорпунгортцы опromышляли соры между Большой и Малой Обью в 35 километрах от Обдорска.

Другим неперменным элементом полноценного «владения» являлись звероловные угодья. Охотугодья включали в свой состав несколько урочищ с преобладанием того или иного зверя. Так, на карте-схеме угодий ю. Питлор в одном месте читаем: «Лисица, горностаи» [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 15.]. На карте-схеме охотугодья Хороер обозначены места, где водились медведи, куропатки, лисы. На карте угодий ю. Ишварских в 10 километрах от населенного пункта указано урочище, изобилующее горностаем, лисицей и песцом [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 15.]. На схеме, отображающей промысловые угодья ю. Овгортских, указано направление, по которому «кочует» белка [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 15.]. На схеме «охотугодий ю. Выт-Вар-Горт» обозначены места промысла оленя, белки, куропатки [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 15.]. В рамках родовых угодий, по видимому, всегда существовали индивидуальные (семейные) угодья, или, во всяком случае, урочища, в эксплуатации которых было заинтересовано отдельное хозяйство. Так, на карте-схеме угодий юрт Еврей-Горт на р. Сыне обозначены 11 запорных плотин, и только возле двух есть примечание: «Запор общего пользования» [ГА ЯНАО. Ф. 12. Оп. 1. Д. 15. Л. 113.]. Это же касалось охотничьих угодий. Здесь у охотников имелось найденные промысловые маршруты и насыженные места стоянок. Имеющиеся в нашем распоряжении материалы позволяют выявить границы и реконструировать содержательную часть (структуру) таких участков или маршрутов.

Таким образом, имеющиеся в нашем распоряжении источники позволяют до определённой степени восстановить топографию и структуру родовых (общинных) рыболовецких и охотничьих угодий, а также индивидуальных угодий по состоянию на первую

---

половину 1930-х годов. Для аборигенов-кочевников восстановимы маршруты кочевок и места зимовок и летовок оленьих стад. Но самое главное, восстановима внутренняя логика (во всяком случае, экономическая и экологическая её составляющие) системы родовых угодий. Следующим шагом может стать наложение на топографию вотчинного владения сакральной топографии священных мест и местной культурно-обрядовой практики. А это, в свою очередь, позволит реконструировать всю целостность взаимоотношений человека и окружающей его среды в рамках традиционного хозяйственно-культурного комплекса. Следующим уровнем исследований могла бы стать попытка наложения полученных результатов на археологическую карту региона. И как знать, возможно, окажется, что система вотчинного владения промысловыми и пастбищными угодьями значительно древнее не только времени экспедиции штурмана И. Иванова, но и времени русского присутствия вообще. Антропология и полевая археология, в свою очередь, получают уникальный прогностический инструментарий. Нет сомнений, что данный подход позволит совершенно по-новому взглянуть и на проблему практического использования данного исторического опыта. Из приведённого выше материала ясно, что актуальность изучения системы родовых угодий не вытекает из удовлетворения чьих-либо корыстных интересов или политических амбиций. У системы родового (вотчинного) землевладения и землепользования глубокие историко-культурные, хозяйственно-экологические и ментальные корни. Во всяком случае, полноценное формирование региональной идентичности Обдории без учёта данного исторического опыта обойтись не должно. А для этого необходимо продолжить работы по реконструкции системы родовых угодий, включая выявление и публикацию источников. Прежде всего речь идет о полевых и отчетных материалах различных земле-водоустроительных экспедиций, обследовавших Обдорский край во второй половине 20–30-х годов XX века [ГА ЯНАО. Ф. 12; ТФ ГАТО Ф. 695].

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК<sup>1</sup>

1. Броднев М.М. От родового строя к социализму // Советская этнография. 1950. № 1. С. 83–98.
2. Головнев А.В. Историческая типология хозяйства народов Северо-Западно Сибири. Новосибирск: НГУ, 1993. 204 с.
3. Головнев А.В. Кочевники тундры: ненцы и их фольклор. Екатеринбург: УрО РАН, 2004. 343 с.

<sup>1</sup> Архивные источники включены автором в текст статьи. Ссылки на них, как и на другие источники, заключены в квадратные скобки.

Автором используются следующие сокращения:

ГА ЯНАО – Государственный архив Ямало-Ненецкого автономного округа;

ТФ ГАТО – Тобольский филиал Государственного архива Тюменской области (прим. ред.).

- 
4. *Гриценко В.Н.* История Ямальского Севера в очерках и документах: В 2-х т. Омск: Омское книжное издательство, 2004. Т. 2. 336 с.
  5. *Долгих Б.О.* Очерки по этнической истории ненцев и энцев. М.: Наука, 1970. 270 с.
  6. *Зибарев В.А.* Юстиция у малых народов Севера (XVII–XIX вв.). Томск: ТГУ, 1990. 207 с.
  7. *Руденко С.И.* Иногородцы Нижней Оби. СПб., 1914. 16 с.
  8. *Свешников Н.А.* Общественный строй народов Нижнего Приобья в конце XIX – начале XX века // Учен. зап. ЛГПИ им. А.И. Герцена. Л., 1961. Т. 222. С. 65–80.
  9. *Хомич Л.В.* Ненцы. М.; Л.: Наука, 1966. 329 с.

## RESUME

**Sergey V. Tourov**, Candidate of Historical Sciences, associate professor, Head of the Department of Documentation and Document Management of the Institute of Humanitarian Sciences at the Tyumen State University, Tyumen, svtur57@mail.ru.

### TRIBAL LANDS OF THE OBDORSK REGION INDIGENOUS PEOPLE (SECOND HALF OF THE 19TH CENTURY – FIRST THIRD OF THE 20TH CENTURY): POSSIBILITIES FOR RECONSTRUCTION AND USAGE OF HISTORICAL EXPERIENCE

The author comes to the conclusion that, to some extent, it is possible to restore the topography and structure of tribal (communal) fishing and hunting grounds of aboriginal Obdorsk region (Yamal-Nenets Autonomous Area) of the first half of the 1930s XX century. Aborig in alnomadicmig rations routes are retrievable as well as wintering and summering places of deerherds. The internallogic of the system of tribal lands is also recoverable. The author`s conclusions draw a widerange of sources. First of all, they are based on records of task groups reports of various land and water exploratory expeditions which investigated Obdorsk region in the second half of the 1920s–1930s. Further study and mapping of tribal lands will act as a kind of a prognostic tool in anthropological and archaeological research to become one of the foundations of the formation of Obdorsk regional identity.

History of Yamal, Northern indigenous minorities, tribal lands, Obdorsk region.

**Галина Павловна Харючи,**  
кандидат исторических наук,  
заведующая сектором этнологии  
отдела историко-социальных исследований  
ГКУ ЯНАО «Научный центр  
изучения Арктики»,  
г. Салехард, haryuchi-yamal@yandex.ru

## **РОЛЬ НАУЧНЫХ ЭКСПЕДИЦИЙ В ФОРМИРОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

В статье рассматривается история научных экспедиций на Ямале. Определяется их роль в формировании государственной национальной политики. Особое внимание уделяется анализу значимости этнографических, географических и антропологических экспедиций Б.Н. Городкова, Г.П. Митусовой, В.П. Евладова, Н.А. Котовщиковой и других исследователей Ямала.

Ямал, история Ямала, научные экспедиции, государственная национальная политика.

После Октябрьской революции 1917 года произошли огромные изменения на территории нашего края. Было много грубых ошибок, перегибов в национальной политике Советского государства и Коммунистической партии, но новая власть пыталась облегчить жизнь коренных народов. Именно в целях правильного решения вопросов развития огромного Обдорского края требовалось изучить природные условия, экономическое состояние, особенности труда и быта населения, традиционную систему землепользования и в целом опыт адаптации народов Севера. В 1924 году Президиум ВЦИК образовал Комитет содействия народностям Северных окраин (Комитет Севера). Согласно Положению о Комитете, утвержденному 2 февраля 1925 года, основной его задачей было определено «содействие планомерному устройству малых народностей Севера в хозяйственно-экономическом, административно-судебном и культурно-санитарном отношениях» [1, с. 224]. Комитет Севера руководил осуществлением национальной политики в северных регионах. Видную роль в Комитете Севера играли выдающиеся ученые-этнографы, в том числе крупнейшие североведы В.Г. Богораз-Тан, Л.Я Штернберг и другие, рекомендации которых лежали в основе многих правительственных решений по народам Севера. Комитетом Севера были организованы научные экспедиции, результаты которых позволили правильно оценить ситуацию с северными народами и принять соответствующие

---

решения. Были привлечены научные силы и общественность к изучению потребностей и нужд северян и на основании полученных данных намечены перспективы хозяйственного и культурного преобразования севера Тобольской губернии. В 1919 году был создан Комитет Северного морского пути (Комсевморпуть), позднее он вошел в состав Сибирского революционного комитета (Сибревкома), а с 1932 года – Главного управления Северного морского пути (Главсевморпути). Кроме того, исследованием Севера занимался также организованный в 1925 году Институт по изучению Севера. В этот период шло активное изучение низовьев Оби и Обской губы, причем исследования носили все более комплексный характер [2, с. 56–62].

Наиболее значимыми в этот период были экспедиции, организованные Комитетом Севера.

Начиная с 1924 года экспедиция Академии наук СССР три года вела плановые исследования Полярного Урала. В 1923–1924 годы одна из экспедиций в составе Б.Н. Городкова и Г.П. Митусовой провела географическое, этнографическое и антропологическое исследование лесных ненцев, проживающих по рекам Аган и Пур. Большое значение для этнографического изучения ненцев имела экспедиция Академии наук и Русского Географического общества, проведенная под руководством Б.Н. Городкова. В работе Б.Н. Городкова «Краткий очерк населения крайнего северо-востока Западной Сибири» содержатся ценные материалы, касающиеся изменения положения ненцев в первые годы Советской власти [3].

На Гыданском полуострове в 1927 году работала экспедиция Академии наук СССР, возглавляемая Б.Н. Городковым. Пешком и на оленях продвигались ее участники в глубь полуострова. Впервые была составлена достоверная карта Гыданского полуострова.

В 1928 году Уральский облисполком и Комитет Севера организовали экспедицию под руководством В.П. Евладова для обстоятельного изучения жизни и быта ненцев Ямальского полуострова. Экспедиционный отряд ученых проводил исследования по формированию государственной национальной политики на Крайнем Севере. Были проведены рекогносцировочные работы для последующего земельно-водного устройства с учетом нужд местного населения. В книге начальника экспедиции «По тундрам Ямала к Белому острову» [4] рассказывается о традициях и обычаях ямальских ненцев, в том числе о его посещении главных святилищ полуострова Ямал.

Необходимо отметить в каких тяжелых условиях проходили экспедиции. В частности, экспедиция молодых исследователей-студентов под руководством Н.А. Котовщиковой, в состав которой входил и В.Н. Чернецов, впоследствии ставший видным исследователем истории, языка и фольклора обских угров. В.П. Евладов встретился с молодыми исследователями, помог им, написал: «Не видел еще Полярный круг таких молодых ребят, одиноко заброшенных в снежную пустыню со свирепыми морозами, жестокими ветрами

---

и стужами. Если они погибнут, то в этом будут повинны пославшие их» [4, с. 209]. Экспедиция закончилась трагически, погибла начальник экспедиции Н.А. Котовщикова.

В связи с антирелигиозной пропагандой появились материалы о традиционных верованиях, в которых затрагиваются вопросы мировоззрения ненцев. Это работы Г.А. Старцева, А.А. Попова и других. В 2002–2003 годах мне пришлось участвовать в описании коллекции культовых предметов, собранных и вывезенных в 1937 году собирателем И.Ф. Скачковым у надымских ненцев. Коллекция представляет 80 номеров / 118 ед. хранения. Все вещи происходят с территории Надымского района, где И.Ф. Скачкову удалось побывать на трех священных местах, причем в двух случаях были взяты практически все предметы, составляющие ритуальный комплекс. Одно из священных мест – Святой мыс на берегу Надымской Оби, в 5–7 км от с. Шуга. Возможно, это было сделано с целью воссоздания их в музейном интерьере.

Различные экспедиции в течение 1920-х годов вели геологические, ботанические, зоологические, геоморфологические, этнографические исследования.

Более подробно рассмотрим результаты Гыданской экспедиции 1927–1928 годов тоже под руководством Б.Н. Городкова. В задачу экспедиции входило всестороннее исследование внутренней части Гыданской тундры. Ее участники выехали из Ленинграда в конце 1926 года и вернулись в начале 1928-го, проработав свыше 14 месяцев в отдаленных районах Крайнего Севера. Маршрут был следующий: сначала поездом из Ленинграда до Красноярска, затем на оленях – Ново-Туруханск – фактория Янов-стан – фактория Халмер-Седе (ныне районный центр п. Тазовский) – южная часть Гыданской тундры – до Гыданского залива – оттуда к Обдорску.

По результатам экспедиции вышел ряд изданий о малоизученной в то время этнографической группе – гыданских ненцах. Одна из книг с загадочным названием «К верховьям исчезнувшей реки» [5] составлена участником экспедиции В. Тоболяковым по дневниковым записям Б.Н. Городкова и других участников. Этнографом-антропологом экспедиции Л.В. Костиковым на основе работ Гыданской экспедиции написано несколько работ: основные из них «Боговы олени в религиозных верованиях хасово» [6] и «Законы тундры. К вопросу о положении женщин у самоедов» [7]. Работы Л.В. Костикова являются единственными этнографическими исследованиями гыданских ненцев, проведенными в этой экспедиции.

В работе «Боговы олени...» [5] рассказывается о посвящении живых оленей верховному божеству Нуму, о духах и о жертвоприношениях. Ненцы Гыданского полуострова в силу локальности и отдаленности проживания до сих пор более других сохранили традиционный образ жизни и древние верования [8, с. 81–161]. Этнографом было произведено 150 антропологических измерений, собран большой лингвистический материал (свыше 3000 слов), сделано много записей по быту

---

и материальной культуре кочевников и собрана целая коллекция для этнографического отдела. В отчете автор перечисляет, какие предметы и сколько их взято со священного места, со священной нарты, их описание. Архив Л.В. Костикова хранится в Российском этнографическом музее в Санкт-Петербурге. Этим автором также была написана статья «Одна из причин экономического истощения туземцев крайнего северо-запада Сибири», рукопись которой хранится в Екатеринбурге, в Государственном архиве Свердловской области.

Материалы, характеризующие хозяйственную деятельность, быт, устройство жилища, одежду, верования этой группы ненцев в 30-е годы XX века позволяют судить о степени трансформации традиционной культуры за сравнительно короткий период истории – восемьдесят лет.

В ходе многочисленных экспедиций ученые заложили основы комплексного изучения и рационального использования природных ресурсов края, дали характеристику социально-экономического положения коренных народов Обского Севера. Эти исследования послужили основой для проведения в тундре разнообразной работы по культурно-бытовому обслуживанию населения и дальнейшего изучения духовной и материальной культуры ненцев и других северных народов.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Сергеев М.А.* Некапиталистический путь развития малых народов Севера: 1-я половина XX столетия. М.; Л.: АН СССР, 1955. 570 с.
2. *Петрова В.П., Харючи Г.П.* Ненцы в истории Ямало-Ненецкого автономного округа / Под ред. Н.В. Лукиной. Томск: Изд-во Том. ун-та, 1999. 222 с.
3. *Городков Б.Н.* Краткий очерк населения крайнего северо-востока Западной Сибири // Изв. РГО. М., 1926. Т. VIII. Вып. 2. С. 50–78.
4. *Евладов В.П.* По тундрам Ямала к Белому острову. Экспедиция на Крайний Север полуострова Ямал в 1928–1929 гг. Тюмень: Институт проблем освоения Севера СО РАН. 281 с.
5. *Тобояков В.Т.* К верховьям исчезнувшей реки. Свердловск, 1930. 120 с.
6. *Костиков Л.В.* Боговы олени в религиозных верованиях хасово // Этнография. 1930. № 1–2. С. 115–132.
7. *Костиков Л.В.* Законы тундры: К вопросу о положении женщин у самоедов // Труды Полярной комиссии Академии Наук. Л., 1930. Вып. 3. С. 3–68.
8. *Харючи Г.П.* Традиции и инновации в культуре ненецкого этноса. Томск: Изд-во Том. ун-та. 228 с.

---

## RESUME

**Galina Pavlovna Haryuchi**, Candidate of Historical Sciences, Head of Ethnology sector of Social and Historical Research Department of “Scientific Centre of Exploration of the Arctic Region”; Salekhard, haryuchi-yamal@yandex.ru.

### ROLE OF SCIENTIFIC EXPEDITIONS IN THE DEVELOPMENT OF STATE NATIONAL POLICY

After October revolution of 1917 there were great changes in our region. Before, national policy of Soviet State and Communist party contained a lot of mistakes and excesses, but the new government tried to ease the lives of indigenous peoples. In order of properly development of huge Obdorsky region it was needed to study environment, economy, features of work and life of the local population, traditional land tenure system and the whole experience of adaptation of indigenous peoples. The Committee of the peoples of the North assistance (Committee of the North) was established in 1924. Committee of the North was in charge of the national policy in the North regions.

During the 20's various expeditions conducted geological, botanical, zoological, geomorphological and ethnographic research. Details of the expeditions of 1927–1929's are represented in the report for a thorough study of Nenets' life and living on the Gyda and Yamal peninsulas.

Under numerous expeditions scientists laid the basis of integrated study and rational exploitation of natural resources of the region, define socio-economic status of indigenous peoples of the North. These research provided different work on cultural and social services for population in tundra and further research on intellectual and material culture of Nenets and other northern nations.

Yamal, the history of Yamal, scientific expeditions, government national politics.

**Наталья Васильевна  
Цымбалистенко,**

доктор филологических наук,  
главный научный сотрудник ГКУ ЯНАО  
«Научный центр изучения Арктики»,  
г. Салехард, nauka@arctic89.ru

## **НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ МУЛЬТИКУЛЬТУРНОГО ДИАЛОГА В ЯНАО**

В статье рассматриваются вопросы развития культурной жизни в ЯНАО. Анализируется роль религиозного фактора в культурной жизни коренных малочисленных народов Ямала. Утверждается, что культура любого народа основана на определенных религиозных представлениях. Показываются сложности мультикультурного диалога, связанные с межрелигиозными взаимодействиями.

ЯНАО, коренные малочисленные народы, мультикультурный диалог, язычество, протестантизм, христианство.

Разговоры о вымирании и деградации северных народов стали уже общим местом многих выступлений как в России, так и за рубежом. Однако не всё однозначно в этом отношении: одни народы действительно уже ушли с демографической карты Сибири, некоторые находятся на грани вымирания, третьи держатся на некотором стабильном уровне, наконец, четвертые достаточно интенсивно увеличивают свою численность. К этим последним относятся ненцы, численность которых в течение XX века увеличилась в несколько раз.

Специфика развития культуры коренных народов Ямала, в первую очередь ненцев, ханты и селькупов, обусловлена географическими, климатическими, культурно-историческими условиями. Следует признать, что не все эти факторы благоприятствовали продуктивному развитию культуры в целом и письменности в частности. Эту мысль поясняет одна из первых ученых из числа коренных народов Е.Г. Сусой: «Ведь, действительно, у нас на Севере, в тундре, нет гор, скал, окаменевших отвесных склонов, где могли бы создаваться и сохраняться записи-разговоры путников, как в наскальной письменности. Может быть, и творили нечто подобное на снегу, в сугробах, на льду... но солнце и вешние воды стирали это бесследно.... Поэтому я все больше убеждаюсь, что росписи-рисунки ненецкой женщины на одежде, обуви – уникальная, своеобразная письменность – узорная, многоголосая, рассказывающая о про-

---

шлом и настоящем нашего края. На орнаментах, геометрически точно вырезанных, ею изображена вся тундра, с реками, озерами, с глазами, рогами, копытами и ушками оленя, следами других животных, птиц и зверей» [7, с. 121–122].

Действительно, северные народы создали весьма своеобразную систему материальных и духовных ценностей, приспособленную к условиям жизни в суровых природно-климатических условиях. Многие писатели отмечали гармоничность природного и человеческого миров жителей Арктического региона: «Много ли их, таких вот людей, осталось на планете, которые понимают душу зверя, как собственную, понимают его язык и повадки, а главное, понимают, как необходима для человека естественная связь с его меньшими братьями, и не только с ними, а с каждым листочком, с каждой травинкой, со всем, что входит в великое понятие – жизнь» [10, с. 522–523].

Духовная культура коренных народов Ямала прошла долгий путь формирования и развития. Её алгоритм аналогичен этапам культурного развития всех народов, которое включает в себя стадии мифологического, религиозного, фольклорного, и, наконец, индивидуально-образного освоения мира. Другое дело, что в силу неблагоприятно сложившихся историко-географических и социально-политических условий стадия письменной культуры у этих народов сформировалась лишь в XX веке. В этом смысле можно сказать, что народам уральской семьи языков культурологически «не повезло»: к началу XXI века лишь три народа из этой семьи языков обладают полноценной в лингвистическом и политическом аспектах культурой – это венгры, эстонцы и финны<sup>1</sup>.

Трудно представить, какими путями пошло бы развитие культуры коренных народов Сибири, не войди они в состав Российского государства в конце XVI – начале XVII веков. Так или иначе, это событие стало поворотным пунктом в историческом и культурном развитии народов северо-запада Сибири.

Средневековый, дороссийский период истории коренных народов Ямала характеризовался мифологически-фольклорной стадией развития культуры, безусловным доминированием традиционных религиозных верований. Культура в этот период развивалась без внешних воздействий, спорадические контакты с русскими купцами и европейскими моряками-исследователями не меняли общей изоляционной модели развития. Даже в XVII веке, когда военное присоединение к России уже состоялось, картина существенно не изменилась. Можно предположить, что тогда в России, приходящей в себя после смуты, проблема культурной ассимиляции завоёванных народов еще не была насущной.

Положение начало меняться в начале XVIII века, когда по приказу Петра началась политика христианизации российских окраин.

<sup>1</sup> Эти три народа должны были пройти долгий путь к обретению права говорить на родном языке. В Австро-Венгрии официальным государственным языком был немецкий, в Финляндии – шведский, а затем русский, в Эстонии – русский последние три века (до перестройки).

---

Однако новые идеи христианства не сумели достаточно глубоко укорениться в культуре северных народов в силу целого ряда факторов (огромные расстояния, кочевой образ жизни ненцев и значительной части ханты, незнание языка и главное – твердая привязанность коренных народов к традиционным языческим верованиям). Просветительский характер этого времени не определялся исключительно миссионерской деятельностью, шло широкое географическое исследование края, экспедиции под руководством Г.Г. Мессершмидта и П. Палласа внесли огромный вклад в исследование края и народов, которые его населяли. В конце XVIII века появляются первые исследовательские работы о народах Ямала и первая публикация ненецкого фольклора в Тобольске. Как сообщает в своём исследовании Л.А. Лар, ненецкая сказка «Вада хасово» была напечатана в 1787 году [4, с. 10].

В XIX веке начались серьёзные позитивистские исследования культуры коренных народов Ямала, главным образом в лингвистическом, фольклорном и этнографическом направлениях. Огромный вклад в эти исследования внесли финский лингвист А. Кастрен, венгерский исследователь А. Регули, русский ученый А.А. Дунин-Горкавич. В этот же период были сделаны первые попытки приобщения коренных народов к грамоте, духовной и светской культуре. Значительную роль в этом деле сыграл на рубеже XIX–XX веков глава православной миссии в Салехарде отец Иринарх (И.С. Шемановский).

Советский период в развитии культуры коренных народов Севера однозначно охарактеризовать чрезвычайно сложно. Здесь налицо были несомненные достижения в области приобщения северных народов к технократической культуре, образованию, медицинскому обслуживанию. Но в то же время насильственная советизация, атеистическая пропаганда, активная борьба с традиционными верованиями и укоренившимся укладом жизни привели к частичной утрате этнической самобытности и духовному вакууму. Кроме того, хищническое использование недр привело к тяжёлым экологическим последствиям.

О последнем, постсоветском периоде пока говорить что-либо определенное затруднительно, однако несомненно то, что с этого времени начался новый, своеобразный этап развития культуры северных народов России. На этом этапе остро встал вопрос о выборе путей выживания этнической культуры в условиях технократического общества и глобализации современных культурологических процессов.

Истоки культуры любого народа следует искать в мифологии и религии. Культура ненцев, ханты и селькупов представляет в этом смысле благодатный материал для исследования.

Серьёзное исследование мифологии ненцев и ханты начинается в XIX веке. Эта проблема так или иначе затронута в работах А. Кастрена, А. Регули, А. Алквиста, Б. Мункачи, К.Ф. Карьялайнена. В XX в. исследованию мифологии коренных народов Ямала посвя-

---

тили свои работы В. Чернецов, В. Кулемзин, З. Соколова, Н. Лукина, Е. Шмидт, А. Головнёв, Е. Пушкарёва, Л. Лар, Г. Харючи и другие.

Во многих работах XIX в. наблюдалась тенденция отождествления мифологии и религии, в XX в. утвердилось мнение о существенном различии этих двух форм духовного сознания. Вызывает споры взаимоотношение ритуала и мифа, усложнилось само понимание мифа, с современной точки зрения он является не столько даже попыткой объяснения мира, сколько способом его гармонизации и ритуализации, своего рода законом, «Священным писанием» древнего человека.

Следует отметить также особый, нелинейный, циклический характер течения времени в мифе и большой временной промежуток, отделяющий его от настоящего. Мифологическое время – это то время, когда всё было не так, как теперь, это время первовещей и перводействий, когда многие вещи даже не имели своих названий. Всё, происходящее в мифическое время, приобретает значение парадигмы.

В настоящий момент первое поколение национальной интеллигенции, достигшее уже зрелого возраста, искренно ратует за возвращение к истокам, к родным корням, к осознанию мифологического прошлого. Это понятно и объяснимо: представители этого поколения хоть и были воспитаны в отрыве от родной культуры, но всё же впитали её с молоком матери, сохранили в генетической памяти детские впечатления о тундре и чуме. Их, как многих наших горожан в первом поколении, тянет к этническим элементам культуры, и они хотят воспитать это чувство у своих детей и внуков. Однако трудно сказать, как отнесётся к этому стремлению новая генерация, воспитанная в совершенно иных идеологических, культурных, даже бытовых условиях. Многие из молодых людей даже не представляют, что такое традиционный образ жизни и вряд ли захотят пожертвовать теми благами, которыми щедро одаряет их современная техническая цивилизация. Так возникает та самая проблема экзистенциального выбора, которую может решить только сам конкретный индивидуум, а не общество, родители, старшие, учителя и воспитатели [6].

Как представляется, будущее коренных народов российского Севера выстроится в том же направлении, по которому уже пошли коренные народы других циркумполярных стран. Это свободный выбор между интеграцией в технократический мир ценой утраты определённой доли самобытности или же сохранение этой самобытности при добровольном отказе от части благ современной цивилизации. Такова ситуация с индейцами и эскимосами Северной Америки, инуитами в Канаде, саамами в Финляндии, Швеции и Норвегии. Радикальные пути решения этой проблемы мы уже испробовали – поголовная советизация или такой же тотальный возврат к «естественному» состоянию показали свою бесперспективность.

Разрешение исповедовать свою религию коренные народы Ямала получили лишь во второй половине XIX в., до этих пор не

---

прекращались попытки христианизации северных народов, с высочайшего соизволения уничтожались языческие капища и предметы культа [2, с. 208–236]. Нельзя забывать также о том, что в течение почти всего XX в. на Севере всякое упоминание о местных богах и божествах никак не поощрялось, чтобы не сказать преследовалось. Очень многие сакральные вещи просто ушли из памяти вместе с их носителями. Сейчас на Ямале идёт своеобразное религиозное возрождение, пишутся серьёзные исследования, в которых по крупицам восстанавливается картина духовной жизни предков, создаются научные монографии и учебники, которые доводят эти знания до новых поколений, однако работа по упорядочению и осмыслению мифологических представлений ненцев и ханты находится ещё в самом начале.

В то же время данные информантов, полученные Т.А. Ваграменко (Национальный Университет Ирландии, Мэйнут), свидетельствуют о том, что с середины девяностых годов прошедшего века на Ямале, как и в других регионах постсоветского пространства, происходит активизация новых религиозных движений [Greely 1994; Grant 1995; Pelkmans 2009]. Татьяна Алимовна считает, что миссионерское движение затрагивает жизнь не только городов, но и самых отдаленных северных поселков, а также тундру и тундровое кочевое население. Таким образом, начинается новый этап процесса взаимодействия европейской культуры (теперь в ее христианско-протестантском варианте) и традиционной ненецкой культуры.

Разумеется, это не первая встреча ненцев с христианскими миссионерами. К этому времени на Ямале уже накоплен длительный опыт контактов коренных народов Севера с пришлым русским населением, несущим христианскую культуру. Тем не менее история межкультурного взаимодействия, и даже период интенсивной миссионерской деятельности во второй половине XIX – начале XX века не привели к значительным изменениям облика культуры ненцев Ямала. Традиционные религиозные представления и практики ненцев сохранили к началу XX века свою жизнеспособность, адаптировав некоторые новые формы, пришедшие из православного христианства, но полностью насытив их новым содержанием. Об этом много писали А.В. Головнёв, Г.П. Харючи и другие.

Сегодня более половины ненецкого населения Ямала ведёт кочевой образ жизни в тундре, занимается традиционными видами деятельности – оленеводством и рыболовством. На Ямале самое крупное оленеводческое хозяйство в мире, и даже постсоветский кризис не разрушил его, что позволяет говорить о «ненецком феномене» [2, с. 89–97]. Здесь и самый высокий среди северных народов уровень владения языком, и ярко выраженное стремление к сохранности традиционных религиозных верований. Но в то же время многие исследователи считают удивительными происходящие сегодня на Ямале религиозные изменения. Так, Т.А. Ваграменко пишет: «В результате активной миссионерской деятельности различ-

---

ных протестантских организаций в нашем регионе значительное число коренного населения, как в поселках, так и в тундре, принимают новую веру» .

Почему так происходит, что побуждает одних ненцев принимать новые религиозные практики, а других ненцев – категорически от них отказываться и даже вступать в конфликт с миссионерами и новообращенными из ненцев?

Остановимся на одной из возможных интерпретаций, на одном мотиве, который часто выходил на первый план в объяснениях самих ненцев, что такое «новая вера», что такое «старая» ненецкая вера и почему многие ненцы отказываются от своей «старой веры». Это мотив «удобства» и «неудобства» той или иной веры, что, в свою очередь, связано с темой выбора жизненного пути, перед которым оказывается ненец (имеется в виду выбор между жизнью в поселке/городе и жизнью в тундре). В определённый момент жизни, чаще всего после окончания школы или службы в армии, у ненца есть возможность выбора: остаться жить в поселке или городе (продолжить обучение, найти здесь работу) или вернуться обратно в тундру, продолжив тот образ жизни, который вели его родители» [1. с. 269–270].

Современный петербургский исследователь Е.В. Лярская пишет о том, что жизнь в поселке и жизнь в тундре становятся для ненцев двумя допустимыми вариантами развития жизненного сценария. Гипотеза Лярской состоит в том, что на Ямале складывается два варианта ненецкой культуры – поселковый и тундровый. «...Тундровики часто на время жизни в поселке принимают действующие там среди ненцев нормы и правила, хотя иногда они и прямо противоположны тем, что функционируют в тундре». Например, носить европейскую одежду, есть «русскую» еду, говорить по-русски – все это является нормальным (или даже необходимым) для приехавшего в поселок или город тундровика, тогда как в тундре он будет говорить по-ненецки и носить национальную одежду [3, с. 44–45]. «Таким образом, язык, тип одежды, особые нормы поведения становятся маркерами того или иного варианта культуры. Все это позволяет говорить о том, что поселок ныне вписан в ненецкую традиционную культуру, которая впитывает новые элементы, адаптируя их к своим ритмам жизни. И те ресурсы, которые дает сегодня поселок или город, вполне активно используются ненцами.

Суммируя, можно сказать, что новая вера во многих случаях используется ненцами как дополнительный ресурс в их жизни в городе или поселке. В практическом выражении это может означать не только гуманитарную помощь, не только возможность получить работу, продолжить обучение или выехать за границу – это еще и комфортное членство в новом сообществе. Новообращенный занимает определенную социальную нишу в достаточно жестко организованном религиозном коллективе, что ему может быть необходимо, потому что не всегда адаптация к городской среде происходит

---

безболезненно. Иногда с переходом в поселок, когда по тем или иным непредвиденным причинам (болезнь, смерть супруга, потеря оленьего стада и т.п.) ненец не имеет возможности кочевать, он оказывается под угрозой потери не только работы, стабильности в жизни, но и своего прежнего высокого социального престижа. Принятие новой веры в этом случае дает возможность укрепить социальный статус нового члена поселкового сообщества.

Именно в таком контексте в разговорах ненцев возникает мотив удобства новой веры в поселковой жизни. Т.А. Ваграменко, к примеру, будучи в полевой этнологической экспедиции, получила от пожилой тундровички следующую информацию: две её дочери после окончания интерната продолжили обучение и, получив высшее образование, остались жить в городе; остальные ее четверо детей живут в тундре и занимаются оленеводством. Обе дочери, живущие в городе, приняли крещение в одной из протестантских общин. Мать вполне спокойно отнеслась к этому факту. «Если это им помогает в жизни – пожалуйста, пусть ходят (в церковь. – Т.В). Если от этого есть хоть какая-то польза. (...) Наверное, в трудный момент им помогает вера в Бога, что все будет хорошо». В то же время женщину ставит в тупик наш вопрос о том, как бы она отнеслась, если бы ее тундровые дети приняли христианство. Она не представляет себе возможности религиозного обращения своих тундровых детей: по ее мнению, они вряд ли решились бы на такой шаг, и уж конечно, она бы запретила им это сделать.

То есть если «новая» или «русская» вера, в представлении ненцев, удобна в городе, гармонично вписывается в городской жизненный цикл, то в тундре, где существует свой набор культурных норм и практик, в том числе и религиозных, совпадающих с ритмами жизни в тундре, новая вера неудобна. «Такая вера неудобна, – считает эта же информантка. – Можно так верить Богу? Конечно, можно верить, но не такой верой! Не идет быть баптистами. Там ведь (в тундре) тоже все с кровью связано, оленей забить...».

«Своя», ненецкая вера воспринимается многими исследователями и самими ненцами как в большей степени ориентированная на природные циклы, на поддержание тундрового, «природного» образа жизни. «У ненцев маленькая религия, ближе к природе», – объясняет этнографу тундровик. Следование запретам и предписаниям «старой веры» представляется залогом обеспечения стабильности традиционного образа жизни для тундрового ненца. И здесь мотив удобства «старой веры» для ненца, ведущего традиционный образ жизни, не случайно будет сопряжен с образом оленя. Олени – залог процветания и стабильной жизни тундрового ненца. Олень – это пища, кров, транспорт, одежда, это социальный престиж и капитал в тундре, это центр вселенной северного кочевника, это доминантная категория ненецкой кочевой культуры. Традиционные религиозные представления ненцев в значительной мере основаны на этой категории. Большинство обрядов направлено на то, чтобы

---

сохранить и приумножить оленье стадо. Основная часть системы запретов и обычаев в ненецкой культуре, регулирующих поведение человека, напрямую связана с оленем. Нарушение этих запретов, по представлениям ненцев, влечет за собой болезнь и падеж оленей. Словом, олень является не просто центром повседневной жизни ненцев, но центром их мировоззренческой системы.

В результате перед нами четкое разделение сфер влияния: ненецкая вера – полезна и необходима в тундре, «новая вера» – полезна и возможна в поселке или в городе. И конфликт внутри ненецкого сообщества начинается именно тогда, когда происходит смешение этих культурных норм и практик – то есть когда тундровый ненец принимает «новую» веру. Со стороны сообщества тундровых ненцев это выглядит так же неразумно, а, может быть, и опасно, как если бы ненец в тундре носил русскую одежду и говорил по-русски» [1, с. 271–272]. «Отсутствие изменений при переезде из тундры в поселок или город и обратно воспринимается как нарушение существующих культурных правил», – пишет Е.В. Лярская [3. с. 13].

Исследователи ищут ответ на следующие вопросы: Почему ненцы в тундре начинают принимать новую веру? Почему мотив «удобства» веры перестаёт для них быть значимым?

Т.А. Ваграменко, полагаясь на результаты полевой практики, утверждает, что однозначного ответа не существует. «С одной стороны, принятие новых религиозных практик может свидетельствовать о серьезном кризисе традиционной ненецкой культуры. И это может дать нам повод говорить о том, что под угрозой исчезновения оказывается еще одна традиционная культура в условиях экспансии современной цивилизации, в условиях глобализационных мировых процессов. Некоторых политиков и ангажированных исследователей это может подвигнуть к призывам о спасении ненецкого народа, сохранении их культуры от разрушения, но в этом случае, пожалуй, это будет лишь еще одна печальная история изоляции и резервации коренного народа» .

Анализируя полевой материал, полученный в ходе исследований на Ямале, нельзя не отметить серьезного и вдумчивого отношения многих ненцев к факту принятия ими новой веры. Многие из них позиционируют свое религиозное обращение как путь спасения – причем не только своего собственного спасения, но и, как ни странно, спасения своего народа, своей традиционной культуры.

Многие ненцы из числа новообращенных подчеркивают, что, приняв новую веру, они не перестали быть ненцами, но сохранили ненецкую культуру. То есть религиозное обращение не стало для них означать отказ от ненецкой идентичности» [1, с. 273]. Подобную ситуацию описывала и Е.В. Лярская на примере северных интернатов. Ранее в литературе общим местом было представление о том, что введение обязательного школьного образования, организация т.н. северных интернатов привели к разрушению традиционной культуры коренных народов Севера. Тем не менее на материале

---

ямальских ненцев исследовательница приходит к выводу, что северные интернаты вполне были адаптированы ненцами в их культуру, не нарушив при этом традиционного хозяйства, связи поколений и передачу традиционных знаний [3, с. 13].

Так, Т.А. Ваграменко и Е.В. Лярская считают, что в настоящее время для тундровых ненцев присутствие христианского миссионера становится такой же неизбежной реальностью, как и северные интернаты. Они предполагают, что в этом случае точно так же срабатывает механизм адаптации традиционной культуры к новому и неизбежному.

Но в то же время нельзя забывать, что «новообращённые» ненцы уничтожают родовые святилища, которые народ оберегал веками. Нередки драмы и внутри одной, конкретно взятой семьи. По свидетельству информантов Яр-Салинской тундры, главы кочующих семейств, под воздействием христианских миссионеров, отказываются от соблюдения важных в традиционной религиозной системе ритуальных запретов и предписаний, уничтожают покровительниц чума и семьи, нанося серьёзную моральную и психологическую травму жёнам и детям. Это не только влечёт за собой обострение конфликтов внутри ненецкого тундрового ареала, но и затрагивает интересы многонационального сообщества полуострова Ямал.

В связи с перечисленными выше проблемами и серьёзнейшим кризисом мировой экономической системы необходим научно выверенный прогноз перспектив дальнейшего развития духовной и образовательной культуры народов, проживающих на территории Ямала. Нужен достаточно скрупулёзный культурологический анализ, чтобы от «противного» понять чаяния и устремления каждого жителя. В социологической практике существует два основных подхода к изучению процессов межкультурного и религиозного взаимодействия.

– Изучение изменений механизмов взаимодействия культур, культурного синтеза, особенностей поведения носителей разных культурных ценностей в ситуации межкультурного контакта.

– Изучение изменений в структуре личности, её самоопределении в результате встречи с другой культурой, религией. Изучение наиболее типичных трудностей в обычных ситуациях повседневного и табуированного общения в условиях контакта с иной культурой.

Актуальность данных исследований определена серьёзностью межнациональных и конфессиональных проблем в Российской Федерации (и на Ямале в частности). В контексте этих исследований особое значение имеют следующие факторы:

1. Специфический ментальный склад коренных народов, своеобразный жизненный уклад и особая система духовных ценностей.

2. Особый исторический путь развития коренных народов Ямала, которые на протяжении четырех столетий входили в состав Российского государства и в настоящее время являются полноправными субъектами Российской Федерации.

---

3. Сложный комплекс культурных и религиозных воздействий на коренные народы в перестроечную эпоху, в которых переплелись как позитивные, так и негативные факторы.

4. Особого внимания требует также исследование воздействия интенсивного освоения недр Западной Сибири в двадцать первом веке на бытие коренных народов и экологическую обстановку в регионе.

Необходимость скорейшего создания учебно-методического комплекса «Этнология региона» (ЯНАО) для филиалов высших учебных заведений Ямала на базе сектора этнологии отдела историко-социальных исследований ГКУ ЯНАО «Научный центр изучения Арктики» в Салехарде.

Стратегия подготовки кадров национальной «северной» интеллигенции должна основываться на увеличении образовательного потенциала северных регионов за счёт увеличения числа и качественного развития высших и средних специальных учебных заведений в районах Крайнего Севера. Этот фактор способствует росту общего интеллектуального потенциала северных регионов, сохраняет языковую и культурную среду коренного населения в регионах его проживания, а также служит фактором создания региональной этнокультурной микросреды, объединяющей коренное и приезжее население. На территории Ямало-Ненецкого автономного округа создали свои филиалы и представительства 27 филиалов ведущих вузов России, но, к сожалению, нет ни одного классического ямальского университета, в то же время на территории соседнего Ханты-Мансийского автономного округа функционируют три университета.

Все эти проблемы в дальнейшем должны изучаться в комплексе исследований педагогов, историков, социологов, философов, археологов, этнографов, психологов, культурологов, лингвистов и литературоведов. Получить исчерпывающие ответы на эти вопросы, видимо, удастся ещё не скоро, необходима историческая дистанция для их осмысления.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Ваграменко Т.А. В поисках сохранения: религиозное обращение как механизм адаптации ненецкой традиционной культуры // Судьба диалога в условиях глобализации и социально-культурных трансформаций: Материалы III Международной научно-практической конференции (1 апреля 2011 г.). Салехард: Спэйб, 2011.
2. Головинёв А.В. Путь к семи чумам // Древности Ямала. Вып. 1. Салехард – Екатеринбург: УрО РАН, 2000. Вып. 1. С. 208–236.
3. Лярская Е.В. Северные интернаты и трансформация традиционной культуры (на примере ненцев Ямала). Автореф. дисс. ... к. ист. н. СПб., 2003. 24 с.

- 
4. Мифы и предания ненцев Ямала / Автор-составитель Л.А. Лар. Тюмень: ИПОС СО РАН, 2001. 294 с.
  5. *Мухачёв А.Д., Харючи Г.П., Южаков А.* Кочующие через века: оленеводческая культура и этноэкология тундровых ненцев. Салехард – Екатеринбург: ООО Креативная команда «Кипяток», 2010. 144 с.
  6. *Неркаги А.П.* Анико из рода Ного. Молчащий. Тюмень: Софт Дизайн, 1996. 416 с.
  7. *Сусой Е.Г.* Из глубины веков. Тюмень: Институт проблем освоения Севера СО РАН, 1994. 173 с.
  8. *Харючи Г.П.* Традиции и инновации в культуре ненецкого этноса. Томск: Томский университет, 2001. 227 с.
  9. *Хомич Л.В.* Ненцы. Очерки традиционной культуры. СПб.: Русский двор, 1995. 355 с.
  10. *Шундик Н.Е.* Белый шаман. М.: Современник, 1988. 526 с.

## RESUME

**Nathalia Vassilievna Tsymbalistenko**, Doctor of Philology, principal researcher of the section of historical and social studies. «Scientific center of the learning of the Arctic region». Yamalo Nenets autonomous Area, Salekhard, nauka@arctic89.ru.

### THE DIFFICULTIES OF MULTICULTURAL DIALOGUE IN YAMAL-NENETS AREA

The article considers the issues of Nenets cultural life development in the 20th century. Culture of any people is based on the certain religious beliefs. In the 20th century the Nenets people went through the religion of communism. At the present time they are facing the choice whether to remain pagans or to turn into Christianity.

YaNAA, indigenous small people, multicultural dialogue, paganism, Protestantism, Christianity.

**ЧАСТЬ 4.  
ГОРОДСКОЕ РАЗВИТИЕ И МЕСТНОЕ  
САМОУПРАВЛЕНИЕ В АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНАХ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Олег Михайлович Рой,**

доктор социологических наук, профессор,  
заведующий кафедрой региональной  
экономики и управления территориями  
Омского государственного университета  
им. Ф.М. Достоевского,  
г. Омск, roi\_omsk@mail.ru

## **ВЛИЯНИЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА РАЗВИТИЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ**

В статье рассматриваются проблемы взаимоотношений исполнительной и представительной власти на местном уровне, выявляются особенности представительной власти, её роль в реализации программ социально-экономического развития. На материале ЯНАО сформулированы перспективы использования программно-целевого управления в повышении уровня жизни коренных народностей Севера.

Исполнительная власть, представительная власть, глава муниципального образования, глава местной администрации, муниципальные образования, программно-целевое управление, кочевые народности, государственная поддержка коренных народностей Севера.

Современный этап развития муниципальной реформы в России свидетельствует о значительных трудностях, с которыми сталкивается общество в процессе налаживания основ самоорганизации и самоуправления в локальных административно-территориальных единицах. И одним из чутких индикаторов состояния местных сообществ является степень консолидации исполнительных и представительных органов муниципальной власти в решении стоящих перед этими сообществами задач.

В соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и *другие органы местного самоуправления* (курсив мой. – *Авт.*). Другая статья – 131 – констатирует, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно и зависит от исторических и других местных традиций. Таким образом, из этого положения следует, что местное самоуправление может осуществляться и в отсутствие выборных органов власти. Однако никакого упоминания об исполнительных органах власти на муниципальном уровне в Основном законе нет, что косвенно свидетельству-

---

ет об исключительном положении представительной власти в структуре органов местного самоуправления. При этом Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ-131) предусматривает возможность создания органов местного самоуправления непосредственно, с использованием института схода граждан, допускающего избрание главы муниципального образования без противостоящего ему совета. Думается, что под другими органами местного самоуправления законодатель имел в виду также и институт непосредственной демократии, позволяющий оперативно решать вопросы местного значения.

Европейская Хартия местного самоуправления, которая, главным образом, и легла в основу конституционных положений о местном самоуправлении в России, отмечает, в свою очередь (Ст. 3), что «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного тайного равного прямого и всеобщего голосования (курсив мой. – Авт.). Советы или собрания могут располагать подотчетными им исполнительными органами (курсив мой. – Авт.). Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону».

Таким образом, в соответствии с Хартией о местном самоуправлении и Конституцией Российской Федерации, представительной ветви власти на муниципальном уровне отводится ведущая, по сравнению с исполнительной, роль в решении вопросов местного значения. Представительная власть на местном уровне наделена правом принимать муниципальные нормативно-правовые акты, направленные на решение вопросов местного значения. На деле же полномочия исполнительных органов оказались гораздо шире, чем у представительной власти. В большинстве российских муниципалитетов избранные на муниципальных выборах мэры концентрируют в своих руках значительную часть муниципальных ресурсов, распоряжаясь ими в оперативном режиме в соответствии с собственными установками на их использование. В уставы муниципальных образований зачастую включаются положения об отлагательном вето руководителей исполнительной власти крупных муниципалитетов. Советы, главным образом, наделены правом принимать решения, законную силу которым придаёт подпись главы администрации муниципального образования.

В то же время предусмотренная ФЗ-131 процедура прохождения по конкурсу главы местной администрации (сити-менеджера) вызвала к жизни практику вызревания серьезных противоречий

---

и конфликтов, возникающих между конкурсными управляющими и представительными органами власти, исход которых далеко не всегда завершается в пользу местных советов. Судя по всему, именно это обстоятельство поспособствовало масштабной критике института сити-менеджеров, развёрнутой в связи с утратой местными представительными органами власти контроля за деятельностью местной администрации.

Таким образом, можно говорить о существенном отходе российской модели местного самоуправления от её стандартизированного европейского варианта, авторитетом которого чаще всего и оправдываются все шаги, предпринимаемые органами федеральной власти, форсирующей ход муниципальной реформы в стране. Российская модель организации местного самоуправления способствовала значительному доминированию исполнительной власти над представительной, придавая последней роль института, легитимизирующего решения, принимаемые исполнительной властью.

В отдельных регионах, используя право на осуществление муниципального зонирования на подведомственной территории, органы законодательной власти субъектов создают интересные прецеденты для статуса муниципальной власти. Так, Московская городская дума создала на муниципальном уровне симбиоз из законодательной и исполнительной властей – районную Управу, в которую вошли районное Собрание – представительный орган муниципальной власти и Глава Управы – орган исполнительной власти муниципального уровня. Главами управ стали бывшие супрефекты, назначаемые мэром Москвы, а районные Собрания оказались в большинстве районов не сформированы. Естественно, что такой подход лишает население гарантированного Конституцией права самостоятельно решать вопросы местного значения.

В Свердловской области создание на базе ряда муниципальных районов более шести десятков городских округов, среди прочих, преследовало цель укрупнить систему местной власти, переподчинив значительную часть достаточно крупных административно-территориальных образований (посёлков и сёл с численностью населения в несколько десятков тысяч человек) руководству городского округа, способного, как известно, включать в свой состав поселения, не имеющие статуса муниципальных образований, в том числе не имеющих выборных органов. Естественно, что входящие в состав городского округа поселения, какой бы ни была их численность, не могут претендовать на получение статуса муниципального образования. Сформированные на уровне городских округов советы, включающие 20 и более депутатов, в меньшей степени зависят от воли избирателей, выступая частью политической силы, вознёсшей их в этот представительный орган власти. Очевидно, что принятие решения о пропорциональной системе выборов муниципальных советов с численностью депутатов более 20 человек будет способствовать снижению влияния избирателей на кадровое обе-

---

спечение представительной власти. Однако, на наш взгляд, политический критерий отбора вообще не должен превалировать в работе представительных органов муниципальной власти, и опираться этим органам следует исключительно на интересы входящих в муниципальное поселение домохозяйств. Вводя политический критерий в основу формирования структуры представительного органа власти, муниципальные советы будут дублировать политическую мозаику на региональном уровне и сдерживать решение жизненно важных для локальных сообществ задач.

С 2009 года в стране явно стала прослеживаться тенденция на сокращение числа муниципальных образований в связи с невозможностью большинства из них осуществлять свои функции из-за чрезвычайно низкой бюджетной обеспеченности. В этих условиях роль представительной власти стала катастрофически падать, что фактически вызвало усиление асимметрии в структуре разделения властей в пользу исполнительной власти. Большая часть доходов муниципальных образований стала формироваться за счёт вертикальных трансфертов (прежде всего субсидий и субвенций), осваиваемых исполнительной властью напрямую. В распоряжении представительных органов власти (особенно в сельских муниципальных поселениях) остаётся так мало ресурсов, что эта ветвь власти лишается какого-либо авторитета в глазах избирателей.

Тем не менее, несмотря на существующие возможности законодательных органов власти на уровне субъектов Федерации влиять на местные органы власти, реальное право регионального парламента на государственное регулирование процессов на местном уровне существенно ограничено. Эта ограниченность определяется исключительным правом местных сообществ на самоуправление, независимым от реальной способности этих сообществ в собственном воспроизводстве. В соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений устава (Основного закона) Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области», нельзя допустить упразднение местного самоуправления как такового на территории определённого муниципального образования и его замену органами государственной власти, даже если решение отказаться «от реализации права на организацию местного самоуправления» принято «самостоятельно и добровольно через референдум» большинством голосов населения данного муниципального образования, обладающего активным избирательным правом. Местное самоуправление является необходимой формой осуществления власти народа и составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации. Несмотря на то, что граждане имеют право на осуществление местного самоуправления и реализуют его путем референдума, выборов, иных форм прямого волеизъявления, через выборные и другие

---

органы самоуправления, любое изменение территориальных основ местного самоуправления не может приводить к отказу от него. Возможность же полного упразднения местного самоуправления на определенной территории, предусмотренная Уставом Курской области, вступила в противоречие предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральным законам об осуществлении местного самоуправления. *Следовательно, Постановление конституировало, что граждане имеют право на участие – непосредственно или через своих представителей – в осуществлении публичной власти в рамках муниципального образования, причем как само муниципальное образование, так и право проживающего на его территории населения на осуществление местного самоуправления, возникают на основании Конституции Российской Федерации и закона, а не на основании волеизъявления населения муниципального образования.*

Наличие гарантированных государством гражданских прав и отсутствие для их осуществления материальных ресурсов остаётся главным противоречием в осуществлении муниципальной реформы в России. В стране остаётся неотлаженной система согласования решений между представительными органами власти на местах и законодательными органами субъектов, имеющих важное государственное и муниципальное значение. Органы законодательной власти регионального и муниципального уровня стараются действовать строго в рамках своих полномочий, не обращая внимания на проблемы, имеющие смежный характер. Их взаимоотношения исчерпываются прежде всего вопросами принятия консолидированного бюджета региона и определения параметров бюджетов на муниципальном уровне.

На основании всего вышеизложенного возникает вопрос, а как должен применяться принцип разделения властей на муниципальном уровне? И как должны выстраиваться взаимоотношения представительной и исполнительной власти на местном уровне?

Во-первых, следует признать, что в соответствии с нормами ФЗ-131 на муниципальном уровне принцип разделения властей выражен более аморфно, нежели на федеральном и региональном уровнях. Здесь даже допускается совмещение должностей главы муниципального образования и главы местной администрации. В то же время выборные органы власти на местном уровне в большей степени имеют представительский, нежели законодательный характер и ограничиваются рамками законодательных предписаний со стороны высших уровней публичной власти. Статус муниципальных правовых актов значительно ниже по авторитету, чем законодательных актов на уровне субъектов федерации.

Во-вторых, для муниципального звена характерна высокая степень регламентированности действий представительных органов власти, определяемая в первую очередь пределами располагаемых ресурсов и только во вторую – размерами и характером полно-

---

мочий. Это становится условием того, что подавляющее большинство муниципальных образований не утруждают себя решением положенных по закону вопросов местного значения, передавая их на более высокий уровень, финансируя большей частью административные расходы.

В-третьих, ограниченность муниципальных ресурсов, находящихся в распоряжении местных органов власти, не позволяет им извлекать дополнительные доходы, необходимые для развития муниципальных образований.

Проблемой является также слабость контактов между представительными органами власти с целью формирования комплексной межмуниципальной политики, направленной на перспективные проекты. Большинство муниципальных образований, особенно в сельских поселениях, не заинтересованы входить в межмуниципальные ассоциации и проекты с целью объединения ресурсов на решение смежных вопросов, поскольку конкурируют друг с другом за получение субсидий и дотаций со стороны государственных органов власти.

Определённые перспективы для активизации взаимодействия исполнительных и представительных органов власти представляет переход на программно-целевые методы управления. Особенностью перехода к программно-целевым методам управления является повышение роли в распределении и освоении бюджетных ресурсов комплексно разработанных и увязанных по срокам исполнения целевых программ. В этих условиях повышается роль представительных органов власти, которые, собственно говоря, и выступают разработчиками этих программ и, соответственно, их реализация также находится в сфере их ответственности. Преимущества программно-целевых методов управления проявляются в строгом закреплении расходов за конкретными ожидаемыми результатами, что позволит более чётко реализовать функцию контроля над бюджетными расходами муниципалитета. Просчёты взаимодействия исполнительных и представительных органов власти будут воспроизводиться до тех пор, пока не будет локализована ответственность должностных лиц за выполнение взятых на себя обязательств. Каждый чиновник должен быть ответственен за реализуемую в программах развития муниципальных образований задачу. Ни одна копейка на реализацию этих программ не должна уйти из-под контроля представительной власти.

Усиление роли принципов программно-целевого управления должно вести к повышению статуса представительной власти. Превалирование расходно-распределительных начал в работе органов местной власти почти всегда сопутствует ведущему значению исполнительной власти. К сожалению, во многих регионах страны программы и стратегии социально-экономического развития территорий ещё не стали реальной основой для отбора приоритетов в развитии поселений, выступая лишь формальной декларацией о намерениях власти.

---

Важное значение переход на программно-целевые методы управления имеет для территорий, населяемых малочисленными коренными народностями. Показательным в этом отношении является пример Ямало-Ненецкого автономного округа. Характерной особенностью рассредоточения местных коренных народностей в географическом пространстве является кочевой характер их жизни, не соответствующий оседлому принципу территориальной дифференциации, заложенному в ФЗ-131. Данное обстоятельство ограничивает возможности кочевых народностей в осуществлении их прав на местное самоуправление, затрудняет их взаимодействие с учреждёнными на территории органами местного самоуправления. Имеется очевидное противоречие в укладе жизни кочевых народностей Севера и принципами территориальной организации местных сообществ, сформулированными в ФЗ-131, что существенно сдерживает способность родовых общин к извлечению тех преимуществ, которые предоставляет вышеназванный федеральный закон местным территориальным единицам.

На наш взгляд, коренные малочисленные народности в большей степени способны реализовать свои права через государственные и федеральные (региональные) целевые программы, определяющие формы и размеры государственной поддержки этой категории населения. Именно в рамках программно-целевого управления в округе должна быть осуществлена комплексная поддержка сельских муниципальных поселений, обеспечивающих продовольственную безопасность округа и являющихся центрами притяжения для кочевых народностей Севера. Распространение программных принципов распределения финансовых ресурсов законодательным органом власти ЯНАО на поддержку коренных народностей позволит сформировать эффективный механизм реализации государственной политики в этом направлении.

Таким образом, можно определить одно из перспективных направлений в повышении авторитета представительной власти на местном уровне. Именно выборная, представительная власть должна стать основой муниципального управления, определяющей его приоритеты и ключевые характеристики. Повышение статуса представительной власти должно стимулировать исполнительную власть на более осознанную и ответственную работу, обеспечивающую реализацию жизненно важных социальных целей как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. Активизация деятельности представительных органов власти на местном уровне позволит вовлечь в этот процесс различные категории российских граждан, до конца не реализовавших свой потенциал, и стимулировать механизмы самоорганизации местных сообществ и устойчивого развития территории.

---

## RESUME

**Oleg M. Roy**, Head of the Department of Regional Economics and Territorial Management at the Omsk F.M. Dostoevsky State University, Doctor of Sociology, full professor, Omsk, roi\_omsk@mail.ru.

### IMPACT OF THE INTERACTION BETWEEN EXECUTIVE AND REPRESENTATIVE AUTHORITIES ON THE DEVELOPMENT OF LOCAL COMMUNITIES

The article examines the problems of interaction between executive and representative authorities on the local level and reveals peculiarities of the representative power defining its role in the realization of socio-economic development programs. Relying on the material of YaNAA the author formulates perspectives for the use of goal-oriented management to improve living standards of Northern indigenous minorities.

Executive authorities, representative authorities, head of municipality, head of the local administration, municipalities, goal-oriented management, state support for the indigenous minorities of the North.

**Виктор Сергеевич Мартьянов,**  
кандидат политических наук, доцент,  
ученый секретарь  
Института философии и права  
Уральского отделения РАН,  
г. Екатеринбург, martianovy@rambler.ru

## **СТРАТЕГИЯ ГОРОДСКОГО РАЗВИТИЯ В АРКТИЧЕСКОМ МАКРОРЕГИОНЕ РОССИИ<sup>1</sup>**

В статье рассмотрены особенности исторического развития северных городов России, их естественные преимущества и слабые места. Анализируются условия перехода от советской модели урбанизации, создавшей массовый феномен северных моногородов, к стратегии функциональной диверсификации арктических городов России. Обосновываются принципы развития в них дополняющих отраслей с минимальными инфраструктурными и производственными издержками (образование, наука, туризм, малые инновационные предприятия, производство уникальной региональной продукции и т.п.). Доказывается особая роль внеэкономических факторов для создания привлекательного образа арктического макрорегиона России. Это предполагает целенаправленную капитализацию арктической идентичности, создание глобализацию культурно-символических брендов, связанных с российской Арктикой. Данный тип развития предполагает усиление механизмов самоуправления северных городов, создание открытого города с развитой гуманитарной средой, опережающие вложения в человеческий капитал.

Город, моногород, Арктика, урбанизация, регион, диверсификация ресурсов, внеэкономические факторы, идентичность.

### **Особенности территориального освоения российской Арктики**

Судьба современного человечества, его возможности, надежды и угрозы его существованию все больше определяются особенностями городского образа жизни. Фактически определяющим фактором современности является мировой переход от аграрного образа жизни к жизни в городах. Проблемы городского развития во многом объясняются предысторией городов. Эволюция городской цивилизации прошла несколько этапов развития. Самые древние города развивались на побережье морей и вдоль рек, яв-

<sup>1</sup> Публикация подготовлена при поддержке исследовательского проекта Института философии и права УрО РАН № 12-6-9-007-АРКТИКА «Формирование интегральной идентичности арктического макрорегиона России».

---

лявшихся главными транспортными артериями древнего мира [6]. Представителем северных городов такого типа является основанный на Оби Обдорск, позже переименованный в Салехард. Следующее поколение современных городов возникало и развивалось вдоль железнодорожных магистралей.

Наконец, особенности советского экономического планирования породили новейший тип городов – северные города, являющиеся отличительной чертой России. Особенностью советской урбанизации была система территориально-отраслевого планирования, когда новые города возникали рядом с месторождениями полезных ископаемых (Магнитогорск, Норильск, Инта, Новый Уренгой). Они строились целыми жилыми массивами, несмотря на удаленность от транспортных коммуникаций, неподготовленность инфраструктуры, высокие издержки. В результате из шести крупнейших арктических городов численностью более 50 тысяч населения пять являются российскими. В России же расположен и Мурманск – самый крупный город в арктическом макрорегионе, во многом обязанный своими размерами стратегическому незамерзающему порту.

Важнейшее значение выработки современной *стратегии городского развития в арктическом макрорегионе России определяется несколькими простыми факторами.*

Во-первых, мировое население Арктики – 4,2 миллиона человек, и из них половина – граждане России, проживающие на ее территории.

Во-вторых, если проводить границу арктического региона не по полярному кругу, а по 60-й параллели, то к этому макрорегиону будет относиться половина территории России.

В-третьих, в арктическом макрорегионе России самая высокая относительная численность городского населения. Здесь же в конце советской эпохи заложены самые мощные индустриальные северные моногорода, что стало советской экономико-идеологической инновацией, имевшей разнонаправленные последствия. В то же время в Европе и США всегда практиковались вахтовые методы освоения арктического пространства с целью недопущения возникновения постоянных поселений, обременительных в долгосрочной перспективе. В частности, рабочие ехали на месторождения без семей, производственные мощности размещались вдали от поселений коренных народов, а освоение прилегающих территорий опиралось на создание опорных ресурсных баз на побережье, снабжаемых морским путем. Соответственно, здесь мы наблюдаем «приоритетное совершенствование системы морских коммуникаций и логистики обслуживающих их сухопутных дорог по периметру материков. Однако архитектура таких зарубежных коммуникаций рассчитана на всесторонний охват территорий («рынков») с моря, а не на профильные специализации в глубине территорий» [3, с. 87]. В частности, зарубежные авторы критикуют советскую систему планирования и размещения

---

производств в арктических регионах России за отсутствие просчета рентабельности, когда экономическая логика развития уступает идеологии и политике [17]. С другой стороны, разнообразные западные теории ресурсного и «сибирского» (холодного) проклятия России не выдерживают критики при более детальной критике аргументов о взаимосвязи высокой доли энергоресурсов в экспорте страны с низкими темпами экономического развития, опровергаемой опытом США, Австралии, Норвегии и других стран [4].

Российская логистическая стратегия освоения Арктики, наоборот, опиралась преимущественно на развитие наземной сети железных дорог, попытки связать арктические города и старопромышленные районы Урала и Сибири. Однако, располагая самой большой арктической территорией, населением, вырабатывая самый большой валовой продукт в Арктике, Россия отстает в показателях подушевого ВВП, уровне развития человеческого капитала, диверсификации ресурсов от соответствующих арктических регионов других стран (США, Канада, Норвегия, Дания). В «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» отмечаются такие объективные трудности экономического освоения арктических территорий, как «очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения; удаленность от основных промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость хозяйственной деятельности и жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости из других регионов России» [10].

Наконец, после распада СССР произошло изменение всей экономической модели. Отмена территориально-отраслевого планирования в экономике закрытого типа и необходимость встраиваться в глобальную экономику оказались неожиданными и отчасти катастрофическими по своим последствиям для арктического макрорегиона и северных моногородов. Произошли резкое падение инвестиций и высокий отток населения из арктических городов, специализирующихся на угледобыче и металлургическом производстве (Воркута, Мурманск, Норильск и др.). Менее критичной в силу мирового роста цен на энергоносители была ситуация в северных городах, специализирующихся на нефте- и газодобыче (Ноябрьск, Новый Уренгой, Нефтеюганск и др.). Шоковое включение российской экономики в мировую сразу же обнаружило издержки предшествующего развития, требующие немедленной компенсации.

### **Пределы советской модели индустриальной урбанизации**

Если в начале XX века доля городского населения на территории нынешней России составляла 10 %, то в начале XXI века она увеличилась до 73,1 %, а к 2050 году, по реалистическим прогнозам, возрастет до 82,6 %. В России на начало 2010 года, согласно данным Росстата, насчитывалось 1099 городов, из них 11 миллион-

---

ников, 24 города с населением свыше полумиллиона и 129 городов-стотысячников. Особенности советского экономического планирования привели к тому, что около 350 российских городов (треть) могут считаться моногородами (более 25 % населения которых работает на градообразующем предприятии либо цепочке взаимосвязанных производств), что обуславливает их уязвимость в открытой экономике. Из северных арктических поселений искусственно созданными моноотраслевыми городами являются практически все. При этом в монопрофильных городах производится до 35 % российского ВВП.

В УрФО данные цифры в силу неблагоприятных условий для сельского хозяйства и искусственно взвинченной численности городов-заводов еще выше. Из 115 городов в УрФО насчитывается два миллионника (Екатеринбург и Челябинск), один полумиллионник (Тюмень) и 13 стотысячников (Магнитогорск, Нижний Тагил, Курган, Сургут; Нижневартовск, Златоуст, Каменск-Уральский, Миасс, Копейск, Первоуральск, Новый Уренгой, Нефтеюганск, Ноябрьск). Городское население составляет почти 80 % от общего числа проживающих, в том числе в ЯНАО – 84,9 %, в ХМАО – 91,5 % [11]. В частности, в ЯНАО все городское население сконцентрировано в 8 моногородах, и его численность увеличилась за последние 50 лет в 20 раз. Подобная территориальная структура населения характерна для самых развитых стран. Однако особенностью северных регионов России является более высокий уровень образования и молодой средний возраст населения. Если по России он составляет 38,9 лет (на 1 января 2009), то в ХМАО – 33,7, в ЯНАО – 33,4 года.

Все крупные северные города были созданы в рамках советской модели форсированной индустриализации, где главным критерием была создаваемая в городах производительная мощь. Проблемы урбанизации были низведены к индустриализации. Однако, как выяснилось позднее, сам по себе рост населения в городах не стал фактором превращения его жителей в горожан, формирования городской культурной идентичности и успешного развития самих городов. Индустриальное развитие городов намного опередило развитие культуры проживания в городах, что обернулось деградацией городской среды. Советские индустриальные города во многом оказались заложниками модели форсированной индустриализации под угрозой внешних вызовов, не имевшей долгосрочных горизонтов планирования.

Развитие городов шло ситуативно, во многом в ущерб собственным интересам города и его жителей. Модель форсированной урбанизации, где основой развития городов стали производственные и политические задачи страны, а не потенциальные возможности и потребности человека, привела к развитию моноцентричных и узкоспециализированных городов фордистского типа. Фактически это заводы и фабрики, увеличенные до размеров городов. В подобных городских поселениях не могла развиваться многообразная инфраструктура занятости, являющаяся источником

---

автономного развития мегаполиса. Более того, подобная структура обладает огромной институциональной инерцией, задающей самоподдерживающуюся логику развития. В результате глобализации рынков и открытия экономики многие градообразующие производства, не связанные с энергоресурсами, стали нерентабельными. Советские индустриальные города оказались лишены механизмов диверсификации сфер деятельности горожан, альтернативных вариантов развития имеющегося рынка труда, когда единственным вариантом индивидуальной стратегии адаптации к изменившимся социально-экономическим условиям становится внутренняя миграция в другие регионы России. Проблема структурной безработицы в моногородах в постсоветский период так и не была решена системно, когда рентабельность градообразующих предприятий поддерживается с помощью бюджетных дотаций. В моногородах молодые поколения решают проблемы занятости с помощью трудовой миграции в соседние города и регионы, старшее поколение – с помощью сезонной миграции в сельскую местность.

Между тем размеры современного города с диверсифицированной экономикой со временем сами по себе становятся долгосрочным фактором привлекательности: «если по каким-либо причинам крупный город возник в определенном месте (представьте, к примеру, Новосибирск), то даже если первоначальные причины, приведшие к концентрации людей в этом месте, исчезнут, то город продолжит существовать и развиваться. Масса экономических агентов, которые живут, работают и потребляют в данной локации, создает рыночный потенциал, и за счет него город остается экономически привлекательным» [7, с. 100].

В глобальном масштабе проявляется еще один значимый тренд мировой экономики. При сохранении в неизменности национально-политических границ происходит географическое сжатие экономики, концентрация и переток капитала в крупные города – логистические центры товарных потоков (порты и ж/д узлы) – и одновременное оскудение периферии. Этому эффекту способствует развитие транспортно-логистических коммуникаций, усиливающее центр-периферийные и межрегиональные дисбалансы и разрывы. При этом дотационная поддержка бедных территорий оказывается неэффективной, гораздо больший кумулятивный эффект для экономики дает государственная поддержка индивидуальной миграции. Развитие внутренних миграций облегчает создание единых национальных рынков труда, выравнивает региональные дисбалансы, открывает принципиально новые возможности межрегиональных перемещений людей в зависимости от спроса на их трудовые навыки и компетенции, и, наконец, способствует более полной занятости населения.

Между тем в России в настоящее время наблюдается явный дисбаланс слишком разбросанной и полной лагун сети мегаполисов при дефиците средних и малых городов, неразвитых механизмах

---

поддержки территориальной мобильности населения. В результате население превращается в заложников экономической успешности градообразующих предприятий моногородов, которая, в свою очередь, зависит от непредсказуемых колебаний глобальных рынков – энергоресурсов, металлов, продовольствия и пр. Кроме того, падают объемы внутренней миграции населения как из сельской местности и малых городов в крупные города (стотысячники и миллионники) вследствие исчерпания демографического потенциала деревни, так и без того невысокие в сравнении с Европой потоки межрегиональной миграции населения внутри страны. Например, Дальний Восток и Сибирь потеряли в постсоветский период около 2 миллионов человек только в результате миграции населения на запад страны. Среди мер по укреплению механизмов пространственной мобильности эксперты отмечают такие как «развитие рынка арендного жилья, преимущественно его дешевых сегментов, за счет увеличения предложения жилья разных потребительских характеристик; развитие сети рекрутинговых и кадровых агентств; совершенствование форм вахтового метода ведения работ; развитие транспортной и дорожной инфраструктуры внутри- и межрегиональных пассажирских перевозок» [8]. Но в первую очередь важны механизмы диверсификации полезного приложения и увеличения стоимости человеческого капитала, который не может быть завязан только на доминирующее производство моногорода, даже если этот город является наукоградом.

Моногорода представляют самое слабое звено в условиях экономической нестабильности, которая быстро приобретает политическое измерение. Это хорошо понимают в Кремле, реализуя масштабную программу создания новых рабочих мест в моногородах. При этом стоимость одного созданного места достигает 400 тысяч рублей, что едва ли можно назвать оправданными затратами в сравнении с поддержкой территориальной мобильности населения [9]. Во всем мире правильным представляется, когда люди переезжают в поисках более доходной и перспективной работы, нежели когда эту работу им доставляют по месту жительства, не считаясь с затратами, что к тому же снижает трудовую мотивацию коренного населения, которое видит, что государство о нем в любом случае позаботится. Представляется, что указанные выше стратегии должны как минимум комбинироваться, когда для молодых поколений прорабатываются привлекательные варианты трудовой мобильности и переобучения, а для старших – создание дополнительных рабочих мест.

Еще одним важным общемировым процессом, определяющим негативное будущее индустриальных мегаполисов и такой их квинтэссенции как моногорода, является технологическая революция, ведущая к тотальному сокращению рабочего класса. Очередной технологический сдвиг не создает на горизонте будущего массовых трудовых ниш, которые могли бы удовлетворить растущий класс

---

безработных, уже привыкших к высоким стандартам потребления и социального обслуживания в городах. В результате от растущей безработицы страдают в первую очередь молодые поколения с высоким уровнем образования, квалификации и соответствующими требованиями к рынку труда. Например, в России в 2012 году «коэффициент превышения уровня безработицы среди молодежи ...15–24 лет по сравнению с уровнем безработицы взрослого населения в возрасте 30–49 лет составляет 3,1 раза, в том числе среди городского населения – 3,6 раза, сельского населения – 2,2 раза» [12]. При этом северные города по своим природно-климатическим условиям не могут предоставить своим жителям компенсирующих возможностей для эффективного оттока людей в пригороды и периферийную сельскую местность – процессы рурализации и сезонной миграции. После распада советской экономической системы в 1990-е годы спад производства не мог быть обеспечен маятниковой миграцией на сельскую периферию арктических городов для товарного производства.

Очевидно, что промышленным моногородам российской Арктики необходим отказ от наследия советской урбанизации. Главный вопрос – каким образом? Слишком низкая плотность населения Арктики затрудняет преобразование северных городов, существующих на бескрайних просторах тундры, в агломерации. Городам просто не с кем объединяться, у них отсутствуют окраины, периферии, городские поселения-спутники. В глобальном мире наиболее успешные стратегии развития демонстрирует диверсификация ресурсов городского развития в виде сетей городов. Конкурентоспособность современных городов определяется не только плюрализмом их стратегий развития во всех доступных сегментах, но и общей эффективностью городской среды, ее способностью к динамическим изменениям. Это концепция открытого города, который горожане развивают совместно и самостоятельно, все с меньшей оглядкой региональные и государственные структуры управления. Для этого население должно обладать гражданской городской культурой, формируемой поколениями, так как историческое рождение гражданина в качестве автономного субъекта происходило в независимых самоуправляемых городах [16, с. 112].

### **Стратегия диверсификации ресурсов развития моногородов**

На фоне остальной России индустриальные города арктического макрорегиона обладают неплохим человеческим капиталом и рынком квалифицированного труда. Их основные проблемы помимо экстремальных природных условий – моноотраслевая структура занятости, удаленность от мировых транспортных магистралей и нехватка инвестиций в человеческий капитал и городскую инфраструктуру развития. Если посмотреть на статистику и структуру инвестиций, то можно заметить, что капитал вкладывается в те отрасли, которые являются конкурентоспособными на гло-

---

бальном рынке. В первую очередь это ресурсодобывающие и перерабатывающие производства, которые не требуют большого числа рабочих рук. В то же время конкурентность в отраслях высокого передела, связанных с производством продукции с высокой добавочной стоимостью, требует капитальных вложений в обновление производственных фондов или постройки новых предприятий. Основная проблема – высокая стоимость жизни и издержек любого крупного индустриального или сельскохозяйственного производства. *Соответственно, востребованы могут быть либо производства с высокой долей прибыли (добыча энергоресурсов), либо отрасли с минимальными инфраструктурными и производственными издержками (образование, наука, туризм, малые инновационные предприятия, финансовая сфера, индустрия развлечений, производство уникальной региональной продукции и др.).*

В настоящее время в старопромышленных городах России заводы-гиганты значительно потеснены созданным в них рынком торговли и услуг, когда город позиционируется для окружающей периферии и ближайших регионов как место вложений в недвижимость, совершения значимых покупок и развлечений. Однако подобная модель города – торгового центра – является столь же однобокой, как и у города-завода. Поскольку все более интенсивное насыщение периферии товарами и услугами размывает монополию мегаполисов, приводит к стагнации общего уровня товарооборота и прибылей, так как рынок торговли может опираться только на платежеспособный спрос.

Соответственно, стратегическим решением для развития является не миграция трудовой активности из сферы реального производства в сферу посреднических услуг, а диверсификация и расширение рынка труда за счет множества отраслей, позволяющих сохранить и развить достигнутые уровни потребления. Очевидно, что это будут не огромные, но неэффективные производства фордовского типа либо торговые центры, а прежде всего множество малых и средних предприятий широкого спектра производства и услуг, ориентированных на обеспечение независимости от внешних рынков, освоение и продвижение уникальной продукции, услуг, технологий. В подобной ситуации основной задачей государства в развитии северных городов являются долгосрочные капиталовложения, ориентированные на развитие инфраструктуры и транспортно-логистических сетей (железные и автомобильные дороги, вокзалы, аэропорты, тепло- и электросети).

Это стратегия диверсификации ресурсов города и привлечения инвесторов готовой инфраструктурой вполне вписывается в мировые тренды роста самозанятости в экономике, расширения сферы услуг, когда развитие телекоммуникационных технологий и Интернета позволяют как индивидуальным предпринимателям, так и сотрудникам небольших предприятий создавать значительную часть требуемого продукта, не выходя из дома.

---

Данную стратегию развития осложняет, во-первых, демографическая истощенность российской деревни в пользу города. В условиях низкой рождаемости все больше на динамику численности населения влияет переток населения из малых городов в крупные, а также плохо контролируемая миграция из-за рубежа. Во-вторых, архаизм системы государственного управления, когда города, все больше укрепляя свои региональные и глобальные взаимосвязи, формально остаются в пределах муниципального уровня власти.

Между тем современные города являются политическими и экономическими центрами активности, чье значение и взаимосвязи все сильнее выходит за рамки отдельных регионов, а в случае глобальных городов (Лондон, Нью-Йорк, Париж, Токио и др.) – даже государств [13]. В результате ограничение мегаполисов только вертикалью власти территориальных национальных государств является анахронизмом, а расширение самоуправления городов может способствовать развитию горизонтальных городских, межрегиональных и транснациональных связей.

Фактически необходимо перевернуть вертикаль власти, поместив в ее основание муниципальный уровень власти с соответствующими финансовыми полномочиями, который обеспечивает 90 % реальных потребностей граждан – ЖКХ, детские сады и школы, здравоохранение, торговля и др.

Соответственно, реальная практика бюджетного федерализма способна стимулировать возможности городов самим увеличивать свою налогооблагаемую базу, которая останется в их распоряжении, а не будет изъята и перераспределена федеральным центром в пользу выравнивания слабых и отсталых территорий. В данном контексте стратегии развития сетей крупных северных городов невозможно отделить от общих целей развития регионов, центрами которых они являются. Здесь мы можем наблюдать такие экономические преимущества арктического макрорегиона как повышенное качество человеческого капитала, высокая доля отраслей, производящих продукцию на экспорт и опирающихся на собственные ресурсы. С другой стороны, обеспеченность природными ресурсами компенсируется относительно слабой (по мировым, но не российским меркам) институциональной средой, доминированием корпоративных интересов, общей дороговизной труда и производства, а также эффектом «голландской болезни», лишаящей стимулов к совершенствованию институтов и технологий.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Постсоветский опыт доказал, что арктический регион России не может зависеть от колебаний цен на энергоресурсы и тем более быть их заложником. Достигнутая численность населения северных городов более не позволяет рассматривать и развивать

---

их лишь как опорные базы для освоения энергозапасов огромных северных территорий. Северные города можно разделить на старо-промышленные (Свердловская область, Пермский край) и новые (ХМАО, ЯНАО). Каждая из категорий городов создавалась в свое историческое время и имеет свою специфику. Советские мегаполисы по своей сути застраивались как цепочки связанных производств при железной дороге или даже при месторождениях в системе закрытой плановой экономики в рамках территориально-отраслевого планирования. Другие направления их развития игнорировались. В настоящее время стратегия трансформация северных городов связана с диверсификацией ресурсов их роста. Подобный выравнивающий тип развития в перспективе сокращает неэффективную логистику ресурсов и маятниковую миграцию рабочей силы. В настоящее время малые города и сельская местность фактически превратились в донора миграции для более развитых крупных городов. Однако любое развитие современных государств, взятое в своем территориальном измерении, успешно лишь тогда, когда осуществляется равномерно и затрагивает большинство населения, запущенная механизмы кооперации разных территорий, видов поселений и создания производственных цепочек полного цикла.

2. Пространственное освоение российского Севера предполагает усиление транспортно-коммуникационных узлов на базе ведущих моногородов. Стратегическое направление диверсификации ресурсов связано с функциональной диверсификацией крупных моногородов, располагающих соответствующей логистической, образовательной, инновационной инфраструктурой (Салехард и Лабытнанги, Ноябрьск, Новый Уренгой и пр.).

3. Важнейшее экономическое значение может иметь ресурс уникальности Арктики. Например, штат Аляска удвоил поток туристов в 1990-е годы, а доходы этой отрасли приносят региону до 5–6 % регионального ВВП, являясь второй статьёй доходов после добычи энергоносителей. Штат ежегодно посещают до 1,5 миллиона туристов, оставляющих там до 2 миллиардов долларов. Увеличение туристических потоков, создание привлекательного образа северных территорий предполагает целенаправленные действия по капитализации арктической идентичности, созданию целого набора символических брендов, связанных с Арктикой и способствующих глобальному продвижению местной продукции (оленина, сиговые виды рыб, северные ягоды, этническая продукция и пр.) и территорий (музейная деятельность, арт-проекты, фестивали, конференции, памятники, рыболовный, охотничий, экологический, этноисторический, экстремальные виды туризма, в том числе международного [2]), а также по поощрению лояльности городских мигрантов, составляющих в условиях Арктики большинство населения. Арктический макрорегион в силу природно-географических условий обладает общей идентичностью – открытостью миру, мобильностью, толерантностью, креативностью и динамизмом происходящих

---

в этих регионах изменений – подобные черты характерны для всех арктических регионов мира. Экстремальные условия жизни диктуют необходимость применения новейших технологий обеспечения комфортной жизни. Развитие сферы обслуживания населения можно рассматривать как фактор его долгосрочной лояльности месту своего проживания.

4. Не менее важным направлением развития арктических городов представляется стимулирование современных механизмов прямой и делиберативной демократии, привлечение активных групп граждан для соучастия в повседневных вопросах управления, в разработке и реализации различных аспектов стратегии развития городского поселения (сходы граждан, общественные советы и слушания, референдумы, институты медиации, институты гражданских инициатив, создание электронного правительства и др.). Все это вписывается в концепцию «открытого города», дополняющую популярные и неизбежные в условиях глобального мира меры по развитию в России открытого правительства и механизмов электронной демократии [15]. Указанные задачи требуют инфраструктурного стимулирования горизонтальных связей, когда процессы интеграции и объединения движимы в первую очередь не узкой административной логикой, а новыми возможностями для населения и перспективами для бизнеса. В противном случае положительный кумулятивный эффект для пространственного развития северных городов достигнут не будет, превратившись в очередные бумажно-бюрократические инновации. Соучастие заинтересованных групп граждан и бизнеса в развитии города снижает общий уровень социального напряжения, дает возможность в конструктивных формах выразить более многомерное видение вариантов развития, а также разрешать конфликтные ситуации, заручившись общественной поддержкой.

Подобное самоуправление невозможно без создания эффективной гуманитарной среды городов, формирующей общую идентичность, идеологию и ценности городского сообщества, постоянно продуцирующей уникальные проекты и идеи символической капитализации города и региона даже не в региональном и национальном контексте, а на уровне глобального мира: «очевидно, что проектов может быть великое множество, но есть минимум два обязательных требования к любому из них. Во-первых, если масштаб проекта хотя и имеет значение, но не определяющее, то *уникальность* проекта принципиальна... Не нужно иметь 5 тысяч картин, нужно иметь 50, но уникальных, в том числе и по месту и характеру их экспонирования. Во-вторых, проект, способствующий формированию или корректировке современной региональной идентичности, должен быть сопровождаем, обеспечен современной символикой, доступной *не только региональному восприятию, но имеющей мировое значение*» [1, с. 149]. При этом долгосрочные интересы городского сообщества должны превалировать над сиюминутными прибылями корпораций и частных сообществ. Когда, на-

---

пример, точечная застройка в центре города порождает множество нерешаемых проблем для городского сообщества в целом. Добиться этого можно лишь с помощью широкого вовлечения жителей города в механизмы самоуправления.

5. Все более целесообразным и оправданным представляется увеличение экономической самостоятельности и повышение политического статуса северных городов как субъектов планирования, развития и освоения прилегающих территорий. Города нуждаются в увеличении полномочий и свобод в области своей налоговой политики, что позволит им более эффективно и быстро решать текущие проблемы жизнеобеспечения населения, не вступая в непростое взаимодействие с региональными и федеральными властями и крупными корпорациями в качестве лоббиста и просителя. Более того, крупные города можно рассматривать как локомотивы развития и более эффективных получателей прямых федеральных субсидий, чем субъекты Российской Федерации в целом.

6. Наконец, мировые тенденции демонстрируют растущую роль как привлекаемого, так и создаваемого в самом городе человеческого капитала для его всестороннего развития. Это внеэкономические факторы роста, позволяющие реализовать потенциал «креативного класса» (Р. Флорида) и «креативного города» [5]. Фоновыми факторами формирования и привлечения человеческого капитала являются учреждения, производящие культуру и знание – вузы, НИИ, театры, музеи, библиотеки, детские дома творчества, спортивные сооружения и т.д. Важнейшую роль в привлечении новых людей играет формирование безопасной и комфортной среды, которая позиционирует город как постоянное место проживания, а не как временное, транзитное место жительства. Все большие запросы предъявляются к экологии городского пространства, что обуславливает базальтернативность вывода устаревших промышленных производств за черту города, создание на освободившемся месте культурно-рекреационных зон и транспортных развязок, снижение излишней плотности населения до приемлемого уровня.

Представляется, что подобные меры по диверсификации ресурсов и развитию естественных преимуществ арктических регионов создадут разветвленную и самоподдерживающуюся российскую сеть конкурентоспособных северных городов. Подобная национальная городская сеть способна в перспективе выровнять все более критичные территориально-экономические дисбалансы развития и диспропорции регионов [14], беспрецедентную историческую неодновременность территорий страны, когда Москва и Санкт-Петербург существуют в постиндустриальном мире, крупные города – в мире полуиндустриальном, эксплуатируя ресурсы прилегающих территорий, а остальная часть России деградирует к сырьевой периферии капиталистической миросистемы, полностью зависимой от мировой конъюнктуры цен.

---

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Киселев К.В.* Дискурс региональной идентичности в современной России // *Современные теории дискурса: мультидисциплинарный анализ.* Екатеринбург: Изд. дом Дискурс-Пи, 2006. С. 144–150.
2. *Кобылкин Д.Н.* Управление развитием арктического туризма в Ямало-Ненецком автономном округе // *Социальная политика и социальное партнёрство.* 2011. № 5. С. 26–30.
3. *Литовский В.В.* Пространственный анализ развития инфраструктуры северных территорий Урала, Приуралья и территорий Западной Сибири // *Вестник Уральского государственного университета путей сообщения.* 2010. № 3. С. 85–94.
4. *Лопатников С.* Ресурсное проклятие: легенды и мифы политизированной экономики // *Профиль.* 2007. № 34. С. 20–26.
5. *Лэндри Ч.* Креативный город. М.: Издательский дом Классика-XXI. 2011. 399 с.
6. *Мечников Л.И.* Цивилизация и великие исторические реки. М.: Пангея. 1995. 461 с.
7. *Михайлова Т.Н.* География – не судьба! // *Журнал институциональных исследований.* 2011. Т. 3. № 1. С. 97–103.
8. *Мкртчян Н.В.* Безлюдные пространства // «НГ-сценарии». 24 мая 2011 года. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/scenario/2011-05-24/15\\_mobility.html](http://www.ng.ru/scenario/2011-05-24/15_mobility.html) (дата обращения: 28.10.2012).
9. *Наумов И.* Моногорода перепрофилируют по новой программе [Электронный ресурс]. URL: [http://www.ng.ru/economics/2012-10-23/4\\_monogoroda.html](http://www.ng.ru/economics/2012-10-23/4_monogoroda.html) (дата обращения: 29.10.2012).
10. *Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу* // *Российская газета.* Федеральный выпуск № 4877 от 27 марта 2009 г.
11. *Официальный сайт Росстата* [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/B09\\_16/IssWWW.exe/Stg/01-08.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/B09_16/IssWWW.exe/Stg/01-08.htm) (дата обращения: 28.10.2012).
12. *Официальный сайт Росстата* [Электронный ресурс]. URL: [http://www.gks.ru/bgd/free/b04\\_03/IssWWW.exe/Stg/d03/133.htm](http://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d03/133.htm) (дата обращения: 28.10.2012).
13. *Панкевич Н.* Мегалополисы в поисках суверенитета // *Свободная мысль.* 2009. № 11. С. 85–98.
14. *Панкевич Н.В.* Концепция региональной конкурентоспособности: парадоксы реализации // *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук.* 2008. Вып. 8. С. 279–292.
15. *Руденко В.Н.* Новые Афины, или Электронная республика (О перспективах развития прямой демократии в современном обществе) // *ПОЛИС: Политические исследования.* 2006. № 4. С. 7–17.

- 
16. *Фан И.Б.* Гражданин в контексте города: исторический смысл понятия // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2003. № 4. С. 112–137.
  17. *Хилл Ф., Гэдди К.* Сибирское бремя. Просчеты советского планирования и будущее России. М.: Научно-образовательный форум по международным отношениям. 2007. 328 с.

## RESUME

**Viktor S. Martyanov**, Candidate of Political Sciences, associate professor, Scientific Secretary, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Ekaterinburg, martianovy@rambler.ru.

### URBAN DEVELOPMENT STRATEGIES IN THE ARCTIC MACROREGION OF RUSSIA

The article examines peculiarities of the historical development of the northern Russian cities, paying attention to their natural advantages and weaknesses. The author analyzes the conditions of transition from the Soviet urbanization model which created a mass phenomenon of the northern monotowns to the strategy of the Russian arctic cities functional diversification. He substantiates the principles of development of supplementary enterprises with the minimal infrastructure and production costs in such cities (education, science, tourism, small innovative enterprises, unique regional products etc.). A special role of non economic factors for creating an attractive image of the Russian Arctic macroregion is proved. This implies a targeted capitalization of the arctic identity and globalization of the culturally symbolic brands connected with the Russian arctic territories. The given type of development requires the strengthening of self-governance mechanisms in the northern cities, creation of an open city with developed humanitarian environment and anticipating investments into the human capital.

City, monotown, Arctic region, urbanization, region, diversification of resources, non economic factors, identity.

**Сергей Владимирович Климентьев,**  
директор департамента  
внутренней политики  
Ямало-Ненецкого автономного округа  
г. Салехард, dvp@gov.yanao.ru

## **ПРЕДПОСЫЛКИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО НАЦИОНАЛЬНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЯМАЛЕ (1925–1930 гг.)<sup>1</sup>**

В статье рассмотрен важный исторический период, в течение которого советское государство предприняло попытки организации национального местного самоуправления на Ямале с целью обустройства жизни малых народностей Севера.

Национальные меньшинства, коренные малочисленные народы Севера, национальное местное самоуправление, родовые (юртовые) собрания, районные туземные советы.

Первый этап организации национального местного самоуправления пришелся на советский период во второй половине двадцатых годов 20 века.

Рассматриваемый мной период является одним из важных исторических этапов, когда государство обратило внимание на национальные меньшинства и создало условия по их вовлечению в государственную деятельность. Государственная заинтересованность отразилась в создании национального местного самоуправления – как первой ступени участия национальных меньшинств в деятельности государства и послужила толчком к дальнейшему более глубокому изучению Севера и изучению народностей, его населяющих [1, с. 21].

23 февраля 1925 года Всероссийский центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров РСФСР издадут декрет «О местных комитетах содействия народностям северных окраин».

Местный комитет содействия народностям северных окраин вскоре был создан при Уральском областном исполнительном комитете, а в мае того же года создан Тобольский окружной комитет.

Целью комитетов являлось содействие планомерному проведению на местах работ по устройению жизни малых народностей Севера в хозяйственно-экономическом, в административно-судебном и культурно-санитарном отношениях, в частности:

1 Статья подготовлена на основе материалов, предоставленных государственным казенным учреждением «Государственный архив Ямало-Ненецкого автономного округа».

---

– выяснение, разработка и проведение в установленном порядке мероприятий, необходимых для хозяйственно-экономического подъема Севера, в том числе имеющих целью поддержание и улучшение путей и средств сообщения на северных окраинах и способствующих урегулированию торговли;

– собрание необходимых сведений о жизни и нуждах этих народностей, изучение их истории, культуры и быта, разработка оснований административного и судебного устройства малых народностей Севера применительно к их быту;

– разработка мероприятий по здравоохранению, а также планов школьной и вообще просветительской работы на северных окраинах.

Местным комитетам содействия народностям северных окраин поручалось в обязательном порядке «при обсуждении в этих комитетах дел, касающихся каких-либо районов, населенных туземными народностями, привлекать представителей соответствующих народностей» [7].

Комитеты содействия народностям северных окраин провели работу по административному и земельно-водному устройству народов Севера.

В декабре 1925 года Тобольский Комитет Севера разработал «Временное положение об управлении туземных племен на северных окраинах Тобольского округа» [7]. В соответствии с положением местное национальное самоуправление организовывалось следующим образом.

Первым уровнем национального местного управления являлись родовые (юртовые) собрания и родовое (юртовое) туземное управление.

Различие между родовым и юртовым собранием состояло в том, что членами родового собрания были представители туземных объединений, живущих по признаку родового строя, иные же представители, не входящие в какой-либо род, но живущие объединенной группой в зимних туземных селениях (юртах), становились членами юртового собрания.

В ведении родового (юртового) собрания находились вопросы избрания родового (юртового) управления, обсуждение и решение вопросов хозяйственно-экономического, культурно-просветительского и оздоровительного значения, как то: вопросы о пользовании разного рода угодьями, распределении повинностей, об обеспечении продовольствием, о борьбе с заразными заболеваниями и так далее.

Вторым уровнем национального местного управления являлись районный родовой (юртовый) туземный съезд и районный туземный совет.

Родовой (юртовый) туземный съезд представлял собой отчетно-выборное мероприятие, на котором рассматривались отчеты районных туземных советов и родовых (юртовых) управлений, избирались депутаты на общий районный съезд, заместители

---

к народным судьям, члены ревизионных комиссий, рассматривались иные вопросы хозяйственно-экономического, культурно-просветительского и оздоровительного значения.

В состав районного туземного совета члены избирались на родовом (юртовом) туземном съезде. К ведению районного туземного совета относился широкий спектр вопросов, среди них:

- осуществление мероприятий, способствующих развитию подведомственного ему района в культурном, хозяйственном и политическом отношениях;

- организация мер борьбы с азартными играми, самооголоупением, пьянством и незаконной продажей и распитием спиртных напитков;

- выдача гражданам удостоверения личности и других необходимых справок;

- регистрация актов гражданского состояния;

- засвидетельствование договоров и документов;

- принятие своевременных мер против эпидемических и эпизоотических заболеваний, лесных пожаров и других стихийных бедствий;

- наблюдение за исполнением правил и сроков, установленных для охоты и рыбной ловли;

- организация здравоохранения и санитарного просвещения;

- снабжение продовольствием, предметами широкого потребления, орудиями охоты, ловли и огнестрелными;

- оказание помощи больным, увечным и нетрудоспособным членам туземного объединения;

- наблюдение за сохранением порядка и общественной безопасности;

- наблюдение за выполнением правил о торговле;

- принятие мер, способствующих кооперированию населения и поднятию его самостоятельности;

- учет хозяйств;

- проведение выборов;

- представление отчетов населению.

25 октября 1926 года Всероссийский центральный исполнительный комитет и Совет народных комиссаров РСФСР официально регламентировали управление северных народов, приняв «Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР» [7]. В основу документа положен тот же принцип: родовые собрания, родовые советы, районные туземные съезды и районные туземные исполнительные комитеты (райтузисполкомы). Круг рассматриваемых вопросов не изменился.

В период с 1925 по 1926 годы началось формирование родовых советов и райтузисполкомов.

Родовые советы стали представительными органами власти у народов Севера, ведущих кочевой или полукочевой образ жизни. Родовой совет выбирался на собрании сроком на один год.

---

В районный туземный совет входили представители от каждого родового совета. Исполнительным органом являлся президиум в количестве 3 человек. Подчинялся райтузсовет территориальному райисполкому.

В состав юртовых, родовых советов и райтузисполкомов были выбраны представители народов Севера, в то же время основную работу вели секретари туземных советов и исполкомов, которые явились проводниками политики советской власти в национальных районах.

К декабрю 1928 года в Тобольском округе насчитывалось 11 районных туземных исполкомов (2 из них – кочевых) и 45 родовых и юртовых советов. В состав советов вошли 72 ханты, 45 ненцев, 36 манси, 5 коми и 4 русских. Родовые советы охватили свыше половины коренного населения Севера [3; 4; 5; 6].

На Ямале были созданы туземные районные советы в Обдорском районе: в юртах Овалин-горт при р. Сыне действовал Сынский райтуземисполком, в п. Хальмер-Седе – Тазовский, в п. Шурышкары – Шурышкарский. Кочевое население Ямала управлялось Ямальским и Уральским кочевыми тузсоветами

Так, Ямальский кочевой тузсовет был образован в 1927 году. В его состав входили советы родов Окотэтта, Вануйта, Худи, Езынги, Хороля. В первый год только родовые советы Худи и Езынги приступили к работе, собирали налоги, разбирали судебные дела [4, с. 25–64].

Туземные советы воспринимались народами Севера как близкие к традиционным формам власти, северяне полагали, что они будут защищать их интересы. Окружные и областные органы власти считали туземные советы особым административным звеном в управлении Севером.

Несмотря на то, что период с 1925 по 1929 год был относительно благополучным временем для коренных народов Севера (местному населению оказывалась материальная помощь, были отменены налоги с коренного населения), туземные советы не смогли утвердиться на местах как органы власти. Причиной тому было незаинтересованное отношение к ним как коренного населения, так и центральной власти. Кроме того, деятельность многих родовых советов и райтузисполкомов сдерживало отсутствие грамотных представителей коренных народов Севера, которые смогли бы вести работу в туземных органах власти.

Правительство РСФСР и партийные органы относились к туземным советам скорее отрицательно, поскольку те сохраняли традиционную социальную структуру обско-угорского населения, что противоречило политике революционных преобразований большевиков. На Севере беднота считала более зажиточных сородичей своими «кормильцами» и поддерживала их, вследствие чего в советы часто выбирали не тех, кто устраивал власть и нужен был государственной системе управления.

---

В начале 1929 года Уральский, а вслед за ним Tobольский комитеты Севера высказались за упразднение части туземных районов и укрупнение родовых советов, что означало постепенную ликвидацию районов.

10 декабря 1930 года Президиум Всероссийского центрального исполнительного комитета принял постановление «Об организации национальных объединений в районах расселения малых народностей Севера» [7]. В соответствии с этим постановлением был образован Остяко-Вогульский национальный округ.

#### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Гриценко В.Н.* История Ямального Севера. Омск: Омское кн. изд-во, 2004. 214 с.
2. Судьбы народов Обь-Иртышского Севера / Под ред. Д.И. Копылова. Тюмень: Изд. ИПП Тюмень, 1994. 307 с.
3. Государственный архив Ямало-Ненецкого автономного округа (ГА ЯНАО). Архивный фонд «Обдорский волостной Совет рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов и его исполнительный комитет».
4. ГА ЯНАО. Архивный фонд «Ямальский кочевой туземный Совет родовых Советов».
5. ГА ЯНАО. Архивный фонд «Мужевский волостной исполнительный комитет Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов».
6. ГА ЯНАО. Архивный фонд «Уральский кочевой туземный Совет родовых Советов».
7. База данных справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

#### RESUME

**Sergey Vladimirovich Klimentyev**, Director of Domestic Politics  
Departure of Yamal-Nenets Autonomous Area, Salekhard, [dvp@gov.yanao.ru](mailto:dvp@gov.yanao.ru)

#### THE PRECOGNITIONS OF NATIONAL LOCAL GOVERNMENT IN YAMAL (1925–1930)

The article considers the important historical period during which Soviet state undertook attempts to organize national local government in Yamal for life arrangement of small peoples of the North.

Small nationalities, indigenous small peoples of the North, national local government, family (yurt) assemblies, district native councils.

---

**РЕКОМЕНДАЦИИ**  
**научно-практической конференции**  
**«От родовых общин – к парламенту Ямала»**  
**5–6 октября 2012 года, г. Салехард**

5–6 октября 2012 года в столице Ямало-Ненецкого автономного округа городе Салехарде прошла научно-практическая конференция «От родовых общин – к парламенту Ямала». Её организатором выступило Законодательное Собрание Ямало-Ненецкого автономного округа. Участие в подготовке конференции принимал Институт философии и права УрО РАН (г. Екатеринбург).

Проведение конференции приурочено к 80-й годовщине проведения Первого съезда Советов Ямальского (Ненецкого) национального округа, состоявшегося в с. Обдорск (ныне г. Салехард) в период с 27 февраля по 4 марта 1932 года и положившего начало развитию институтов представительной власти на Ямале.

В работе конференции приняли участие представители органов государственной власти и местного самоуправления Ямало-Ненецкого автономного округа, ученые научно-исследовательских институтов РАН и высших учебных заведений России.

Отмечая, что в рамках действующей системы парламентаризма в Ямало-Ненецком автономном округе накоплен значительный позитивный опыт законодательной деятельности и представительства интересов различных групп и слоев общества, отдельных граждан и организаций, и обсудив наиболее актуальные проблемы, стоящие перед Законодательным Собранием Ямало-Ненецкого автономного округа в контексте мирового и российского опыта, участники конференции выступили со следующими рекомендациями:

***По группе докладов, связанных с развитием парламентаризма, совершенствованием законодательной деятельности и системы представительства:***

– развивать нормативно-правовую базу Ямало-Ненецкого автономного округа, способствующую открытости деятельности органов государственной власти региона с учетом рекомендаций и практики работы федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации («Открытое правительство», «Открытый парламент», «Открытый регион» и др.);

---

– способствовать совершенствованию открытости деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, в том числе через привлечение граждан к участию в мероприятиях Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа и представительных органов местного самоуправления;

– внедрять практику проведения открытых заседаний указанных органов по наиболее значимым для развития Ямало-Ненецкого автономного округа вопросам;

– расширять практику привлечения граждан, в том числе представителей коренных малочисленных народов Севера, к разработке и обсуждению законопроектов, в частности в сфере отношений, затрагивающих интересы коренных малочисленных народов Ямало-Ненецкого автономного округа;

– поощрять выдвижение и рассмотрение законодательных инициатив в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера;

– рассмотреть возможность создания Общественного совета при Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа по вопросам взаимодействия с институтами гражданского общества, в том числе с организациями коренных малочисленных народов Севера;

– развивать и совершенствовать практику создания электронных депутатских приемных, других современных форм взаимодействия депутатского корпуса с общественностью, практику обсуждения законопроектов и законодательных инициатив с применением электронных средств массовой коммуникации, изучая и используя опыт в этой области других субъектов Российской Федерации;

– изучать деятельность и инициативы Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа в целях совершенствования законодательства автономного округа и обращения с законодательными инициативами в Федеральное Собрание Российской Федерации;

– в целях экономического образования и стимулирования экономической активности граждан способствовать расширению практики публичного обсуждения проекта закона о бюджете Ямало-Ненецкого автономного округа и отчета о его исполнении, в том числе с использованием электронных средств массовой коммуникации;

– обеспечить широкое информирование о бюджетных и иных экономических показателях развития региона;

– совершенствовать систему гражданского образования, связанного с деятельностью Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа;

– развивать систему распространения информации о деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа с использованием различных средств массовой коммуникации;

---

– совершенствовать средства и способы, облегчающие доступ граждан и организаций к информации о деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа;

– совершенствовать работу по максимально полному сохранению информации о деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа в Государственном архиве Ямало-Ненецкого автономного округа и базах данных, поддерживать продолжение архивных исследований по вопросам организации и деятельности системы законодательной (представительной) власти в автономном округе;

– продолжить работу по совершенствованию нормативной базы и реальной практики по урегулированию конфликтов интересов в деятельности Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа;

– в связи с увеличением числа политических партий разработать институциональные механизмы взаимодействия с ними (механизмы взаимного информирования, участия в консультационных органах, участия в заседаниях и экспертных советах и т.д.).

***По группе докладов, связанных с проблемами региональной идентичности:***

– создать электронную библиотеку с открытым доступом, включающую возможно полное количество систематизированных источников, посвященных региону, в том числе на языках коренных малочисленных народов;

– признать необходимой разработку системы мер по укреплению складывающейся в Ямало-Ненецком автономном округе региональной идентичности как одной из составляющих общероссийской системы идентичностей;

– принципиальным направлением в создании региональной идентичности считать объединение символических систем, связанных с историко-культурным наследием коренных малочисленных народов и формированием региона на базе переселенческой модели;

– признать значимость и необходимость развития концепции циркумполярной цивилизации;

– признать необходимым умножение символического потенциала региона путем создания и трансляции новых символов и брендов и популяризации уже существующих;

– проводить согласованную с нефтегазодобывающими компаниями систематическую работу по выявлению объектов культурного наследия, определению их ценности, принятию общественно значимых объектов на государственную охрану в качестве памятников истории и культуры, по их изучению и фиксации;

– продолжить накопление источниковедческой базы и изучение истории, а также современного состояния систем традиционного землевладения и природопользования;

---

– подготовить и издать учебно-методические материалы и пособия по этно-политическим проблемам Ямала для использования в системе вузовского образования на территории Ямало-Ненецкого автономного округа.

***По группе докладов, связанных с городским развитием, развитием местного самоуправления и системой управления территорией:***

– уделять особое внимание согласованию стратегий развития муниципальных образований и городских поселений на территории Ямало-Ненецкого автономного округа;

– проводить систематическую работу по созданию эффективных механизмов согласования интересов в межселенных территориях;

– организовать разработку концептуальной основы правового механизма экологического соуправления органов власти, нефтегазодобывающих компаний и коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа;

– интенсифицировать деятельность по включению северных городов в сети более высокого уровня (региональные, межрегиональные, глобальные) в целях стимулирования городского развития;

– уделять особое внимание вопросам строительства социального жилья и объектов жизнеобеспечения национальных поселений на территории Ямало-Ненецкого автономного округа;

– признать необходимость исправления дисбалансов территориально-отраслевого планирования, проявляющегося в углублении моноэкономических зависимостей, в направлении диверсификации городского развития с акцентированием на вопросы образования, науки, сферы услуг и туризма;

– одной из приоритетных задач считать относительный рост бюджетов развития в общих бюджетах муниципальных образований, в том числе за счёт стимулирования муниципальной экономики и совершенствования механизмов налогообложения.



## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b>	<b>3</b>
<b>Часть 1. Становление парламентаризма на Ямале</b>	<b>5</b>
<i>Харючи С.Н.</i> Становление системы управления на Обском Севере	6
<i>Гиберт А.Н.</i> Участие избирательных комиссий в становлении парламентаризма на Ямале	12
<i>Степанченко В.И.</i> Краткие этапы становления Ямало-Ненецкого автономного округа как субъекта Российской Федерации и некоторые суждения о перспективах его развития	19
<i>Соломина Л.В.</i> Исследовательская работа при подготовке к публикации сборника материалов Первого национального окружного Съезда советов	27
<i>Еремеева Л.В.</i> Малоизвестные документы и материалы по становлению представительной власти на Ямале	36
<i>Липатова Л.Ф.</i> Михаил Митрофанович Броднев – председатель исполкома Ямало-Ненецкого окружного Совета депутатов трудящихся (1942–1950 гг.)	40
<b>Часть 2. Открытый парламент и проблемы представительства</b>	<b>49</b>
<i>Руденко В.Н.</i> Открытый парламент	50
<i>Зленко Е.Г.</i> Открытый регион – открытый парламент	60
<i>Сухова Е.А.</i> Электронное государство – перспективы развития	67

<b>Кряжков В.А.</b> Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления	74
<b>Филиппова Н.А.</b> Традиционные этнические меньшинства в системе публичного представительства: развитие правовых доктрин и практик	87
<b>Панов П.В.</b> Представительство меньшинств в современных парламентах	98
<b>Зазнаев О.И.</b> Организация государственной власти в российских регионах: институциональные дефекты и поиск оптимальной формы	107
<b>Попков Ю.В.</b> Особый правовой статус народов Севера как регулятор их взаимодействия с доминирующим обществом	115
<b>Чеботарев Г.Н., Гладун Е.Ф.</b> Участие коренных малочисленных народов Севера в государственном управлении устойчивым развитием на территориях традиционного природопользования	124
<b>Часть 3. Проблемы формирования идентичности арктических регионов Российской Федерации</b>	133
<b>Киселев К.В.</b> Арктические регионы России: к вопросу о динамике символической политики власти	134
<b>Подвинцев О.Б.</b> Арктические регионы России как новые переселенческие территории: формирование идентичности и политических традиций	140
<b>Пушкарева Е.Т.</b> Культура народов Севера Ямало-Ненецкого автономного округа как один из маркеров его региональной идентичности	146
<b>Плеханов А.В.</b> Проблема сохранения этнических священных мест на севере полуострова Ямал	164

<b><i>Туров С.В.</i></b> Родовые угодья аборигенного населения Обдорского края (вторая половина XIX – первая треть XX вв.): возможности реконструкции и использования исторического опыта	170
<b><i>Харючи Г.П.</i></b> Роль научных экспедиций в формировании государственной национальной политики	179
<b><i>Цымбалистенко Н.В.</i></b> Некоторые особенности мультикультурного диалога в ЯНАО	184
<b>Часть 4. Городское развитие и местное самоуправление в арктических регионах Российской Федерации</b>	195
<b><i>Рой О.М.</i></b> Влияние взаимодействия органов исполнительной и представительной власти на развитие местных сообществ	196
<b><i>Мартьянов В.С.</i></b> Стратегия городского развития в арктическом макрорегионе России	204
<b><i>Климентьев С.В.</i></b> Предпосылки организации местного национального самоуправления на Ямале (1925–1930 гг.)	218
<b>Рекомендации научно-практической конференции «От родовых общин – к парламенту Ямала» 5–6 октября 2012 года, г. Салехард</b>	223



ББК 66.3(2Рос=6Яма)  
А 826

*Научное издание*

**Арктические регионы России:  
Проблемы парламентаризма, представительства  
и региональной идентичности  
(от родовых общин – к парламенту Ямала)**

*Сборник научных трудов  
по итогам научно-практической конференции*

Под общей редакцией чл.-корр. РАН В.Н. Руденко

ООО «Издательство Баско»

Главный редактор

И. Захарова

Корректор

М. Лихоманова

Дизайн, верстка

О. Евлевская

Предпечатная подготовка

О. Огородников

620075, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, 81, 12 этаж

Тел. (343) 355 2135, e-mail: simakov@basko.ru

Подписано в печать 10.04.2013. Бумага ВХИ 80 г/м2. Формат 60×90/16.

Гарнитура Minion Pro. Печать офсетная. Усл. печ. л. 13.

Тираж 500 экз. Заказ № 270.

Отпечатано в соответствии с предоставленным оригинал-макетом

в ОАО «ИПП «Уральский рабочий»»

<http://www.uralprint.ru>, e-mail: sales@uralprint.ru





ИЗДАТЕЛЬСТВО  
*Баско*