

А. И. Гореликов

**ЗАРОЖДЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ ПО ОТНОШЕНИЮ К КОРЕННЫМ
МАЛОЧИСЛЕННЫМ НАРОДАМ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА:
ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

Дается анализ предпосылок зарождения и развития региональной национальной политики по отношению к коренным малочисленным народам Дальнего Востока в начале XXв.

Ключевые слова: национальная политика, коренные малочисленные народы, Дальний восток, Советы в Приамурье, Сибирь.

A. Gorelikov

**THE FORMATION OF REGIONAL STATE POLICY REGARDING
THE ABORIGINAL NATIONAL MINORITIES OF THE FAR EAST:
HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS**

The analysis of prerequisites of formation and development of regional state policy regarding the aboriginal national minorities of the Far East in XX century.

XX век внес существенный вклад в исследование и разработку новых отношений к коренным малочисленным народам, признав их самостоятельным субъектом права и выделив им особый социальный статус. Коренные малочисленные народы характеризуются как народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционный образ жизни, хозяйст

во и промыслы, осознающие себя самостоятельными этническими обществами¹. Правовое оформление особого статуса коренных этносов завершило длительный процесс формирования нормативно-ценностного пространства в историческом развитии этнических обществ Дальнего Востока.

Сегодня достаточно остро стоит вопрос о соответствии характера и результатов

формируемого российского законодательства в отношении коренных малочисленных народов целям перехода к рыночным условиям. Для того чтобы получить адекватный ответ на этот вопрос, принципиально значимый для понимания перспектив развития коренных народов в новых исторических условиях, необходимо, исходя из сущностных свойств такого вида законодательной деятельности, проанализировать и оценить становление и развитие региональной национальной политики.

Современная историческая наука признает решающее значение характера взаимоотношений центра и регионов в условиях проводимых реформ. Анализ литературы последнего десятилетия показывает, что региональная политика представляет важную национальную проблему, когда происходит перераспределение собственности и власти, функций в управлении экономической, социальной сферах, природными ресурсами.

Несомненный интерес в контексте исследуемого регионального аспекта национальной политики по отношению к коренным народам представляет работа В. И. Куприянова «Управление национальными отношениями»². Автором анализируется проблема международно-правового регулирования и политика государства, государственная поддержка и самоорганизация коренных народов.

На наш взгляд, существует настоятельная необходимость рассмотрения прав коренных народов Дальнего Востока как самостоятельного направления в структуре прав человека.

Рассматривая зарождение и развитие прав аборигенных народов региона, опираясь на исторический опыт, можем выделить три этапа. Первый этап характеризуется вхождением в состав Российского государства, их историческим развитием до 1917г., второй — связан с разработкой прав аборигенных народов в условиях Дальневосточной республики (1920—1922 гг.),

третий — советский, особенностью которого являлась реализация идеи равноправия и самоопределения, решения задач социально-экономического развития без достаточного выявления и учета их воли.

Опираясь на международные правовые акты, Конституцию и законы Российской Федерации, обозначим некоторые концептуальные подходы, предполагающие классификацию прав коренных народов, выработанных многовековым опытом исторического развития. Для этого возможно выделение тех естественных и неперенных свойств, которые необходимы для нормальной жизнедеятельности, т. е. связаны с возможностью самовыражения (внутренне присущее право) и реализацией народного суверенитета в таких сферах деятельности, как социально-экономическая, политическая, культурная.

Права народов появляются и формируются по мере становления целей и интересов коллективного образования. Коллективная психология аборигенных народов сформировалась в естественной среде. Громадные пространства региона, суровые природно-климатические условия заставляли, чтобы выжить, действовать совместно, родовой общиной. В таких условиях коллективное и индивидуальное сочетаются, дополняя друг друга, следовательно, любой российский правовой документ, касающийся коренного населения, должен рассматриваться как часть уже существующей системы правовых коллективных стандартов по правам человека.

Как известно к началу XX в. почти столет единственным нормативным актом о правовом положении аборигенного населения являлся «Устав об управлении инородцами». История принятия Устава связана с проведением по распоряжению Александра I ревизии М. М. Сперанским и Г. С. Батенковым сибирских земель. Для рассмотрения ревизии и проектов преобразований 28 июня 1821 г. был образован Сибирский комитет.

Основываясь на разработках комитета, 22 июня 1822 г. Александр I утвердил «Учреждение для управления сибирских губерний» и 9 Уставов и Положений по различным вопросам государственно-правового регулирования, в число которых включался «Устав об управлении инородцами»³. Таким образом была заложена законодательная основа государственной национальной политики в отношении аборигенных народов.

Анализа статей Устава показывает, что эволюционное развитие этнических обществ, по мнению разработчиков, должно идти без внешнего воздействия и логически вытекать из внутренней жизни, истории, культуры, быта инородцев. Правовое положение инородцев согласно Уставу, сводилось к ограждению коренного населения от вмешательства в сложившийся веками образ их жизни.

Традиционные ценности культурной самобытности, местные обычаи, верования, родной язык, способы хозяйствования обеспечивали выживание даже малочисленным этносам. Другим, не менее важным фактором сохранения архаичной уникальности, была самодостаточность, относительная замкнутость, в том числе и территориальная, дальневосточных этнических сообществ. Эти особенности можно назвать «локализмом».

Имперский центратизм России и локализм этносов дополняли друг друга. Локализм облегчал имперское управление, центратизм оберегал целостность и обособленность этносов, их бесконфликтное существование. Интересы центра и «мест» взаимно дополняли друг друга, но почти не пересекались. Что бы ни происходило в империи, «места», особенно, если иметь в виду большинство аборигенного населения, продолжали жить, как жили. Эта согласованность и определяла почти 100-летний эволюционный путь коренных малочисленных народов до формирования общероссийского рынка на Дальнем Востоке (конец XIX — начало XX в.).

Следует отметить, что развитие в начале XX в. рыночных отношений, переселенческий процесс аграрная реформа вызвали объективную необходимость вовлечения коренного населения в экономические преобразования края.

Между тем рыночные отношения способствовали развитию горизонтальных связей аборигенных народов с пришлым населением, активно заселявшим обширные территории Приамурского края. Изолированность и самодостаточность местных миров стала медленно исчезать. На смену локализму пришла подвижность, постепенное перемешивание местного населения с выходцами из различных частей империи. Их тесные контакты разрушали изначальные перегородки, и представители этносов оказались в более широком и переменчивом мире, в силу чего они все меньше чувствовали себя принадлежащими к ограниченной ранее территориальности, а нередко и этнокультуре. Эволюционные процессы их развития начали претерпевать изменения под влиянием развивающегося рынка.

Все это говорит о том, что новые процессы в истории Дальнего Востока явились важнейшей предпосылкой для зарождения региональной правовой политики по отношению к коренным народам, вызвали необходимость разработки правового регулирования складывающихся рыночных отношений.

В целом тенденция сближения аборигенного населения с крестьянами-переселенцами в значительной мере окрепла, процессы заимствования имели положительное значение и способствовали ускоренному социально-экономическому и культурному развитию коренного населения.

В ходе столыпинской аграрной реформы при рассмотрении программы земельного устройства переселенцев и коренных жителей администрация края столкнулась с необходимостью решения вопроса о правах аборигенов на занимае-

мые земли. Вопрос приобрел не только практическое, но и политическое звучание. Особое значение приобретал фактор заселения быстрыми темпами дальневосточных земель. В 1906—1913 гг. ежегодный прирост населения составлял 60,2 тыс. человек в год, достигнув 987,4 тыс. человек (из них в Амурской области — 323,3 тыс., в Приморской — 619,2 тыс., Камчатской — 34,5 тыс., Сахалинской — 10,4 тыс.)⁴.

При создании колонизационного фонда земель для массового переселения крестьян из внутренних губерний России на Дальний Восток соблюдался принцип собственности государства на все земли, в том числе относящиеся к территориям традиционного природопользования. Предлагалось каждому сельскому обществу и обществу оседлых аборигенов, а у оленеводов — кочевью или стойбищу — выдавать особый документ (акт), именуемый «владенной записью» на право пользования землями и угодьями.

Таким образом, землеустройство аборигенных народов по аналогии с русским крестьянством поставило вопрос о разработке аграрного законодательства, отражающего интересы коренных жителей Дальнего Востока.

Вопрос о характере аграрной политики по отношению к аборигенам получил развитие в проекте положения «Об инородцах Приамурского края» (1916). При разработке Проекта руководствовались принципом, когда «инородческое население может жить только на таком праве, которое оно осознает и понимает. Ввиду этого право для инородцев должно быть проникнуто уважением к особенностям инородческого быта»\

Как отмечает Н. И. Дубинина: «Главный администратор Приамурского края Н. Л. Гондатти просто не мог не обратить пристального внимания на решение накопившихся острых проблем так называемого инородческого населения»⁶. По поручению генерал-губернатора края был разра-

ботан Проект положения, ставший началом разработки на региональном уровне концепции национальной политики в отношении аборигенных народов. В Проекте положения отчетливо проявились изменения, вызванные интенсивным развитием рынка в общественной, экономической и культурной жизни этнических обществ, формировании принципиально новых товарно-денежных отношений в этнической среде.

Впервые согласно положению Проекта «все инородцы уравниены в правовом состоянии с сельскими обывателями»⁷. В соответствии с этим отменялось положение о паспортах, по которому инородцы могли их получать только на срок не более одного года и возобновлять их с согласия инородческого общества. Тем самым устранялась зависимость аборигена от воли родовой общины, затруднявшей возможность заработка на стороне. Представителям оседлых народностей впервые предоставлялось право поступления на государственную службу. Констатировалось, что инородцы, вступившие в другие сословия, пользуются правами состояния по этим сословиям.

К числу решений экономических проблем следует отнести положение Проекта о предоставлении инородцам в «бессрочное общественное пользование всех земель, на которых испокон веков жили аборигены»⁸. Проект подтверждал право бесплатного пользования рыбной ловли в тех реках, на которых проживало аборигенное население. Устанавливалось беспрепятственное и бесплатное занятие аборигенов охотничьим промыслом.

Важные изменения предусматривались в правилах о повинностях. В связи с уравнием аборигенов в правовом отношении с сельскими обывателями отменялся ясачный сбор. Было установлено возмещение из средств государственного казначейства расходов на содержание транспортных средств и земской почты.

Как видим, правовые нормы Проекта подожения зако!юдате.ты іо закре іі іял и правовой статус аборигенов, предоставляли возможность включения коренного населения, их хозяйства в рыночные сферы. Изменя хозяйственную деятельность, тем самым коренные жители вовлекались в товарно-денежные отношения, как новый источник их существования.

Проект положения представляет" интерес не только в правовом аспекте, но и в историческом как нормативный акт, отражающий одновременно права общества и права человека, положивший начато разработке концепции региональной национальной политики.

С государственно-юридическим оформлением Дальневосточной республики (ДВР) на новый уровень вышла разработка правовой политики по отношению к аборигенным народам. Правовой статус коренных малочисленных народов получил ярко выраженную региональную специфику. Утвержденная 27 апреля 1921 г. Учредительным собранием Конституция ДВР признавала правовой статус национального самоуправления — «всем мелким туземным народностям республики гарантировалось право широкой автономии, удовлетворение культурных потребностей обеспечивалось из общегосударственных средств пропорциональной частью бюджета»⁹.

В деятельности учрежденного законом правительства ДВР 29 апреля 1921 г. Министерства по национальным делам важное место занимали проблемы автохтонного населения республики. Министерством было выработано «Временное положение об управлении туземных племен, проживающих на территории ДВР», в котором нашли отражения основные положения об органах самоуправления¹⁰. Все основные статьи Временного положения исходили из необходимости родоплеменного устройства и закрепляли предоставленные Временным положением права общества.

Временное положение состояло из двух разделов. Первый раздел включал главы: Общие положения, Об управлении туземцев, О родовых Советах, О туземных управах, Съезды родовых Советов, Предметы ведения туземных управлений. Раздел второй состоял из глав: О суде, О представителях Министерства по национальным делам. Этот нормативный акт предоставлял коренным народам право на самоопределение «согласно существующим у них обычаям, с соблюдением правил сего положения». С учетом уточнений и доработок новый проект «Временного положения» был утвержден уже как «Закон о туземных племенах Дальневосточной республики»¹¹.

Закон определил круг племен и народов, на которых он распространял свое действие и разрешал самостоятельно решать все вопросы своей культурно-национальной жизни, обсуждать и делать предложения и подавать ходатайства через Министерство по национальным делам всем ведомствам и органам местного самоуправления по вопросам своего быта и жизни; разрабатывать и проводить специальные мероприятия по улучшению своего экономического положения; пользования всеми правами, предоставленными общим органом местного самоуправления в области судостроительства и судопроизводства; разрабатывать и представлять через Министерство по национальным делам на утверждение правила и инструкции о порядке применения к данной народности общих законов республики, а также производить дополнительные обложения на свои специальные нужды, для взимания которых они могут пользоваться общим налоговым аппаратом республики.

Как видим, Закон исходил из национально-территориального принципа объединения этнических обществ по местам их компактного проживания. В сфере деятельности культурно-национальной жизни народностям предоставлялась самостоятельность, и только лишь со стороны

Министерства по национальным делам осуществлялось общее руководство и надзор. В этом была выражена, на наш взгляд, сущность второго этапа разработки национальной политики.

Утвержденные правительством ДВР нормативные акты: «Основной Закон (Конституция) Дальневосточной республики», «Временное положение об управлении туземных племен, проживающих на территории ДВР» и «Закон о туземных племенах Дальневосточной республики», предоставляли им права на свободное развитие и культурно-национальную автономию, одновременно взяв коренные малочисленные народы под защиту государства. Правовые документы, разработанные в ДВР для коренных малочисленных народов, отражая особенности их общественного развития, конкретизируя правовую основу, предоставляли возможность ускоренного развития, безболезненного вовлечения в переустройство российского общества на новых демократических началах построения гражданского общества в рамках правового государства.

С вхождением ДВР в состав Российской Федерации к числу первых шагов в проведении социалистических преобразований следует отнести разработку и принятие новой властью на региональном уровне «Временного положения об управлении туземных племен, проживающих на территории Дальневосточной области», утвержденному Президиумом Дальревкома в августе 1924 г. По заявлению во ВЦИК РСФСР председателя Дальревкома Я. Б. Гамарника, необходимость принятия данного нормативного акта обосновывалась «полной неорганизованностью проживающих на территории ДВО туземных племен и, как следствие, жесткая эксплуатация туземцев спекулянтами из пришлого населения, обнищание и вымирание туземцев настоятельно выдвигают вопрос, — отмечал Я. Б. Гамарник, — необходимость надлежащей организации туземных племен»¹².

Важно отметить, что именно этим нормативным документом открывается новая страница в приведении в полное «соответствие» с большевистской теорией и практикой национальной политики по отношению к коренным народам, неоставляющей места идее альтернативного развития в условиях культурно-национальной автономии.

Как показал последующий опыт, попытки ускоренной «интернационализации» жизни этносов как предпосылки их слияния в единую общероссийскую общность привели к игнорированию национальных особенностей коренных народов. Государственное устройство СССР в силу своей жестко структурированной централизованной системы принятия решений не способствовало в должной мере учету многообразия социально-экономических, этнических и иных факторов и, соответственно, глубокому и оперативному реагированию на проблемы, возникающие в регионах.

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы: разработка нормативных правовых актов на региональном уровне в начале XX в. является уникальным опытом по формированию межнационального согласия, сохранению и развитию многовековых самобытных культур аборигенных народов Дальнего Востока, упрочнению принципа взаимоважания, построения цивилизованных отношений. В принятых документах были заложены основы выработки модели, при которой аборигенное население идентифицировало себя с Российским государством. Такой подход был основан на осознании важности и значимости одновременно цели сохранения коренных малочисленных народов как многоэтнического сообщества и цели развития экономики, социальной, политической, культурной и иных сфер по их сближению с другими народами.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Федеральный Закон от 30.04.1999. № 82 - ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

² *Куприянов В. И.* Управление национальными отношениями. — Хабаровск, 2003. — С. 200.

¹ Экономическая политика царизма в Сибири в XIX — начале XX века: Сб. науч. тр. — Иркутск, 1981. - С. 17.

⁴ *Галлямова Л. И.* Рабочие Дальнего Востока России во второй половине XIX — начале XX в. - Владивосток, 2000. - С. 105.

⁵ Российский Государственный Исторический Архив Дальнего Востока (РГИА ДВ). Ф. 702. Оп. 1. Д. 1401. Л. 7.

⁶ *Дубинина Н. И.* Приамурский генерал-губернатор Н. Л. Гондатти. — Хабаровск, 1997. — С. 120.

⁷ РГИА ДВ. Ф. 702. Оп. 1. Д. 882. Л. 7.

⁸ Там же. - Л. 80.

⁹ Основной Закон (Конституция) Дальневосточной республики. — Владивосток, 1921. — С. 15-16.

¹⁰ Вестник ДВР. 1922. - № 5-6. - С. 70-73.

¹¹ Борьба за власть Советов в Приамурье (1917—1922 гг.): Сб. док. 1922. — Владивосток, 1955. — С. 606-610.

¹² Государственный Архив Хабаровского Края (ГАХК). Ф. 57. Оп. 1. Д. 29. Л. 13.