

УДК 352+397.4 (93\94)

САМОУПРАВЛЕНИЕ ЮКАГИРОВ ЯКУТИИ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

Астахова И.С.

ФГБУН Институт гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО РАН, Якутск, Россия, (677027, Якутск, ул. Петровского 1), e-mail: Irasta@list.ru

В статье рассматривается история становления местного самоуправления юкагиров Якутии. Внимание автора сконцентрировано на местах компактного проживания этноса в Верхнеколымском и Нижнеколымском районах. Сделана попытка выявить региональные и этнические особенности формирования и деятельности органов местного самоуправления. Проанализирована история нормативно-правового регулирования данного вопроса. Дана характеристика работы Нелемнского и Олеринского сельских Советов. Приведены примеры реформирования системы Советов с учетом этнических особенностей. Показаны механизмы замены сельских Советов на органы государственной власти РС(Я). Рассмотрена история формирования юкагирского муниципального образования – Суктул. Представлены результаты социологического исследования, характеризующие отношение населения к Суктулу. Выделены этапы становления системы местного самоуправления юкагиров Якутии. Автором впервые введен в научный оборот ряд источников.

Ключевые слова: Якутия, юкагиры, самоуправление, сельский Совет, национальные образования, Суктул.

SELF-GOVERNANCE OF YAKUTIA'S YUKAGHIRS: HISTORY AND MODERNITY

Astakhova I.S.

Institute of humanities and indigenous peoples of the North SB RAS, Yakutsk, Russia (677027, Yakutsk, street Petrovskogo 1), e-mail: Irasta@list.ru

The article devotes the history of formation of local self-governance of Yakutia's Yukaghirs. The author's attention is concentrated on the traditional yukaghir territories in Upper and Lower Kolyma areas. An attempt was made to identify the regional and ethnic characteristics of the formation and activities of local governments. Analyzed the history of legal regulation of this issue. The characteristics of Nelemnoye and Olera Soviets. The reform of the Soviet system are taking on the examples of ethnic characteristics. Showing the mechanisms of rural councils to replace the public authorities of Sakha (Yakutia) and the history of the formation of the Yukaghir municipality - Suktul. Given the results of the survey , describing the population's attitude to Suktul, and Stages of development of the system of local government Yakutia's Yukaghirs. The author is led for the first time in a number of sources.

Keywords: Yakutia, Yukaghirs, self-governance, Soviet, National institutions, Suktul.

В новейшей истории России внимание общественности к жизнедеятельности народов Севера, в частности к юкагирам, было приковано особо. Главным образом, это связывается с активной деятельностью общественных организаций, оказывающих содействие коренным малочисленным народам Севера (далее КМНС), а также формированием в 90-е гг. XX в. основ правового статуса КМНС. Однако многие вопросы требуют дальнейшей разработки, в том числе развитие системы местного самоуправления в районах преимущественного проживания народов Севера. Местное самоуправление открывает народам, не имеющим государственность, широкий круг возможностей по управлению локальными проблемами с учетом территориальных условий.

Система самоуправления юкагиров, безусловно, развивалась в рамках российского государства, имея общие тенденции и ряд региональных и национальных особенностей. В

историографии особо дискуссионным является советский период муниципализации, когда Советы утрачивают элементы самостоятельности и трансформируются в низовое звено системы управления государством. Не следует полностью отказываться от советского опыта, без анализа данного периода невозможно проследить развитие системы местного самоуправления коренных народов Севера. Именно в советское время принимаются судьбоносные решения, повлиявшие на их жизнедеятельность, прежде всего, перевод на оседлый образ жизни и формирование национальной интеллигенции. Рассмотрев историю становления и формирования системы самоуправления юкагиров, можно выявить не только особенности, но и просчеты государственной политики в области развития системы местного самоуправления в малых этнических сообществах. Рассмотрим систему самоуправления юкагиров на примере двух населенных пунктов Якутии, где компактно проживают юкагиры – это с. Андриюшкино Нижнеколымского района и с. Нелемное Верхнеколымского района. В процессе исследования использовался разнообразный комплекс источников: архивные материалы, в том числе документы муниципальных и текущих архивов, нормативно-правовые акты, результаты социологических изысканий. В работе были применены историко-сравнительный, сравнительно-правовой, историко-системный, проблемно-хронологический методы, что позволило наиболее полно охватить изучаемые процессы и показать изменения, происходящие в самоуправлении юкагиров на фоне общероссийской истории.

В период Российской империи власть практически не вмешивалась во внутреннюю жизнь и систему самоорганизации народов Севера. Ясачные инородцы фактически стали особой категорией феодально-зависимого населения страны. Первым правовым актом, положившим начало системному и унифицированному регулированию их жизнедеятельности, стал «Устав об управлении инородцев» 1822 г. Устав неоднократно перерабатывался, последний вариант «Положения об инородцах» был издан в 1892 г. Особенности управления инородцами устанавливались, исходя из специфики самобытного уклада жизни, в том числе действующих у них обычаев и исторических традиций. Основой самоуправления народов Севера являлась общинно-родовая структура и обычное право. Бродячие инородцы, к категории которых были отнесены юкагиры, объединенные в роды, управлялись старостами (князьями), которые избирались или наследовали данное звание. Им предоставлялась власть и права совокупно Родового Управления и Инородческой Управы, к ведению которых относились: сбор податей, организация исполнений повинностей, учет инородцев и предоставление сведений об их численности, исполнение распоряжений вышестоящих властей и некоторых полицейских функции [20]. Необходимо подчеркнуть,

что особую роль в жизнедеятельности рода или племени продолжал играть «общий сход», в котором могли принимать участие все члены рода, включая женщин и детей [18].

В первые годы становления советской власти партийное руководство придерживалось мнения о необходимости предоставления народам Севера национальной государственности с учетом исторических традиций, путем образования Советов по родовому принципу, также практиковалось назначение комиссаров по делам туземцев, иногда кочевое население сохраняло прежние формы дореволюционного управления [15]. В апреле 1925 г. Президиум ВЦИК издает «Положение об организации власти кочевых и бродячих малых туземных народов Якутской АССР», в котором признавалась нецелесообразность организации территориально-административных единиц, а органами управления были установлены родовые собрания и родовые Советы. В 1926 г. с учетом регионального опыта было утверждено «Временное положение об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР», которое предусматривало создание на местах родовых собраний и Советов, созыв туземных районных съездов и выборы на них исполнительных комитетов. В обязанности родового Совета входило: защита прав сородичей, поднятие экономического благосостояния и исполнение распоряжений вышестоящих органов, а с 1927 г. добавились и судебные функции. В 1927-1928 гг. на севере Якутии состоялись выборы в родовые Советы, которые стали не просто переходной формой организации власти в северных окраинах, но и, по мнению ряда исследователей, проявлением политики развития национального самоуправления кочевых этносов Севера. Организация органов управления у народностей Севера по родовому признаку противоречила сущности советской государственной политики, и судьба родовых советов была изначально предрешена.

В декабре 1930 г. было опубликовано Постановление ВЦИК РСФСР «Об образовании национальных объединений в районах расселения малых народов Севера», затем в мае 1931 г. Президиум ВЦИК принимает Постановление «О национальных районах и внешних границах Якутской АССР». В результате в составе ЯАССР было образовано 15 национальных районов, в том числе юкагиро-эвено-чукотский Нижнеколымский район. Советы национальных районов сыграли огромную роль в экономическом и культурном развитии малочисленных этносов, представители которых были избраны в данные органы. Однако в последующем все национальные районы были лишены своего статуса и один за другим были закрыты [21]. Вместе с национально-территориальным районированием проводились перевыборы Советов, повсеместно ликвидировались родовые и окружные Советы. В результате в 1931-1932 гг. была полностью завершена советизация народностей Севера, охватившая даже кочевья в труднодоступных и отдаленных местностях [24].

В апреле 1932 г. принимается «Положение об окружных съездах Советов и окружных исполнительных комитетах северных окраин РСФСР», а в августе 1933 г. «Положение о кочевых Советах в национальных округах и районах северных окраин РСФСР». Эти два положения определили правовую основу деятельности новых советских органов. Советы народностей Севера подразделялись на сельские – у оседлого населения и кочевые – у кочевого и полукочевого населения. Высшим органом власти являлся съезд Советов, а в период между ними исполнительный комитет. Кочевые и сельские Советы народностей Севера получили право решать вопросы местного характера.

В связи с принятием в 1936-1937 гг. новых Конституций СССР, РСФСР, АССР по всей стране прокатились последние съезды Советов. В 1939 г. на Севере Якутии прошли первые выборы в местные органы по новым правилам. Региональные Советы депутатов трудящихся всех уровней были отнесены к местным органам государственной власти. Поселковые и сельские Советы осуществляли такие же функции, как и Советы, рангом выше, только в масштабах своей территории: руководство культурно-политическим и хозяйственным строительством, распределение бюджета, обеспечение порядка и охраны прав граждан и т.д. [23].

В 1929 г. в верхнеколымской тайге были обнаружены юагиры рек Ясачная и Каркадон, бежавшие от гражданской войны. В этом же году в стойбище Нелемном были проведены выборы депутатов совета [16]. В 1930 г. Нелемнский сельский совет получил официальный статус. Юагирам была оказана помощь для обустройства оседлой жизни, начато строительство домов и социальной инфраструктуры. В 1931 г. в с. Нелемном была открыта школа-интернат, центр ликвидации неграмотности среди взрослого населения и фельдшерский пункт. В 30-40-е гг. территория Нелемнского сельского совета находилась в двойном подчинении: государственному тресту «Дальстрой» и Хабаровскому крайисполкому.

Лишь после ликвидации АГО «Дальстрой» в 1954 г. территория Нелемнского сельского совета вместе с колхозом «Светлая жизнь» перешла в подчинение ЯАССР из Среднеканского района Магаданской области [6]. Было принято решение объединить колхозы «Светлая жизнь» и «Сталинская конституция», а также перенести с. Нелемное на новое место, в связи с подтоплением и разрушением берега. На эти цели из республиканского бюджета была выделена ссуда [6]. На тот момент в селе располагалась начальная школа и интернат на 15 чел. [6]. Из-за несвоевременного переезда данных объектов в местность Омук-Арагастах руководство Нелемнского сельского совета подверглось критике со стороны районных властей. Их обвиняли в бездействии и в «выборе позиции наблюдателя» [6].

В результате работы комиссии по объединению колхозов раскрылись факты грубого нарушения устава сельхозартели. В связи с этим было решено обязать председателя сельского совета установить особый контроль над соблюдением устава и систематически заслушивать отчеты председателей колхозов о финансово-хозяйственной деятельности. Эта практика сохранялась до середины 70-х гг. XX в., постепенно сойдя на нет.

С 1954 г. в Нелемнский сельский совет стало входить два крупных населенных пункта – села Нелемное и Верхнеколымск, а также ряд производственных участков. Село Верхнеколымск располагается вблизи от административного и промышленного центра Верхнеколымского района п. Зырянка, на расстоянии 60 км. до с. Нелемное. Постоянной дороги между селами нет и сейчас, связь осуществлялась по реке и зимнику. Население Верхнеколымска в основном составляли якуты, главным занятием которых являлось животноводство. В Нелемном преимущественно проживали юкагиры, занимающиеся охотой и рыбалкой, и только в отдельные периоды года они участвовали на сезонных работах. Найти документальное объяснение решению властей сосредоточить местную власть в Нелемном не увенчалась успехом. Возможно, таким образом, власть пыталась ускорить процесс включения населения присоединенных территорий в хозяйственную и культурную жизнь республики и района.

В Нижнеколымском районе туземный совет и школа были открыты в местности Хара-Тала осенью 1930 г. Кочевой совет стал центром сосредоточения местной власти и организации колхозного строительства на нижней Колыме. В 30-40-е гг. XX в. кочевые и сельские Советы Нижнеколымского района находились в подчинении не только районных и республиканских властей, но и под влиянием ведомств. Согласно Постановлению ЦК ВКП(б) СНК СССР от 20 июля 1934 г. «О мероприятиях по развитию Северного морского пути и северного хозяйства», вся территория якутского Севера перешла в монопольное владение Главсевморпути (деле ГУСМП). ГУСМП передавались совхозы Оленеводтреста, транспортные и промышленные предприятия, пушнозаготовительная сеть, торговля. После реорганизации ГУСМП в 1938 г. торговая и пушнозаготовительная сеть, оленсовхоз и собакопитомник нижнеколымского района передавались в систему Дальстроя [1]. Между ведомствами и республиканскими властями постоянно возникали трения, населению приходилось приспосабливаться.

В результате проводимой политики поселкования в 1940 г. для строительства Центральной усадьбы колхоза «Сутаня Удеран» было выбрано местечко Андрюшкино. А товарищество «Чайларул Вадул», где трудилась основная масса юкагиров нижней Колымы, преобразовалось в колхоз «Оленевод» с центром на реке Тустах-Сень. Постепенно административный центр Олеринского кочевого совета перебазировался в Андрюшкино. В

1951 г. из Хара-Тала в село переезжает школа. С проведением политики укрупнения хозяйств колхозы «Сутаня Удеран» и «Чайларул Вадул» в 1955 г. были ликвидированы, объединившись в укрупненный колхоз имени Сталина. Центром нового колхоза и Олеринского наследного совета стало с. Андрюшкино. В новом селе юкагиры оказались в значительном меньшинстве среди эвено- и якутоязычного населения, потеряв возможность повседневного общения на родном языке [22].

В 1963-1970 гг. в Якутии проводилась кампания переселения в «перспективные села». Укрупнение считалось одним из способов повышения финансовой дееспособности сельских поселений. В рамках этой программы планировалось переселение жителей Нелемного в Верхнеколымск, но население села категорически отказалось переезжать. Тогда в 1975 г. жители Верхнеколымска подняли вопрос об образовании самостоятельного сельского Совета. Одним из поводов к образованию послужило неудобство в работе и то обстоятельство, что члены постоянных комиссий и исполкома проживали в разных населенных пунктах. Официально сельсовет располагался в Нелемном, но заседания и сессии проходили и в Верхнеколымске [13]. При выделении нового сельсовета остался не решенным главный вопрос – раздел территории. Этот вопрос не поднимался по той причине, что земля принадлежала совхозу. Окончательный раздел был произведен только в начале 90-х гг. XX в., юкагирская община осталась не удовлетворена принятым решением.

В начале 1970-х гг. поднимался вопрос и о закрытии села Андрюшкино, планировалось строительство нового центра в районе участка Конзабой на р. Колыма. На общем собрании жителей села это предложение вызвало возмущение и обращение в вышестоящие партийные органы. Поселок удалось «отстоять». В наше время некоторые жители жалеют о принятом решении, считая, что перенос поселка открывал перспективы для его развития [17].

В феврале 1980 г. принимается Постановление ЦК КПСС и СМ СССР № 115 «О мерах по дальнейшему экономическому и социальному развитию районов проживания народностей Севера», наметившее основные направления государственной политики по отношению к КМНС вплоть до распада СССР. Постановление являлось масштабной программой с конкретными заданиями министерствам и ведомствам. Программой предусматривалось решение вопросов социально-бытовой инфраструктуры, застройки и развития, национальных сел и в целом поселенческой инфраструктуры, обеспечение коренного населения полной занятостью в общественном производстве, расширение традиционных национально-художественных промыслов и т.п. В рамках программы разрабатывались конкретные меры по каждому национальному селу и хозяйству. В частности, принимается Постановление Совета Министров ЯАССР от 14 декабря 1979 г.

№469 «О дополнительных мерах по застройки и благоустройству сел Андриюшкино, Нелемное и укреплению культурно-бытового обслуживания юкагирского населения». С реализацией данного Постановления связывается ускоренное развитие сел. В Андриюшкино началось строительство двухэтажных домов, котельной, ДЭС, новых зданий школы, клуба, больницы, детсада. Село Андриюшкино стало одним из наиболее благоустроенных населенных пунктов на севере республики. В Нелемном также осуществлялись постройки жилых и социальных объектов, однако многое пришлось достраивать уже в 90-е гг.

В 50-80 гг. XX в. в СССР было принято немало постановлений, посвященных проблемам совершенствования местного управления, в том числе касающихся улучшения работы сельсоветов. Сложившаяся в данный период система местных Советов имела ряд особенностей, прежде всего, реальная власть на местах находилась в руках партийного руководства, а местные Советы на практике также находились в зависимости и от исполнительных и распорядительных органов. В сельской местности ситуация была немного иной. Конечно, механизм работы и структура Нелемского и Олеринского сельсоветов практически ни чем не отличались от любого другого сельсовета нашей страны. Все же, анализируя документы избирательных кампаний и документацию сельсоветов, можно сделать несколько выводов.

Во-первых, население активно участвовало в выборах. Протоколы собраний коллективов повествуют о тщательности подхода к кандидатам. Хотя к середине 80-х гг. выборы свелись к простой формальности. Ситуация меняется с провозглашением курса на «ускорение социально-экономического развития страны» и началом подъема национального самосознания населения.

Во-вторых, председателями и депутатами избирались наиболее подготовленные и образованные жители села. Стать председателем или получить депутатский мандат считалось престижным. Для многих это оказалось первой ступенью в карьере. Выключение коренного населения в работу Советов, являлось одним из путей формирования национальной интеллигенции.

В-третьих, в работе сельсоветов участвовали граждане, действительно заинтересованные в развитии села. Активная часть населения составляла примерно около 10% населения. Предприятия и учреждения села не только отчитывались перед Советом, но и являлись соорганизаторами различных мероприятий.

В-четвертых, очень часто председатель сельсовета возглавлял и местную партийную ячейку, концентрируя в своих руках всю полноту власти.

В-пятых, в сельсоветах не могли воспользоваться всеми возможностями, предоставляемыми законодателем по формированию бюджета, ввиду малочисленности сел и

отсутствия на территории сельсовета крупных производств и предприятий сферы обслуживания. Отчисления в бюджет были незначительны, а дотация государства на содержания социально-значимых объектов была существенной.

В-шестых, население заботили проблемы благоустройства сел: строительство социальных и жилых объектов, озеленение и утилизация отходов, проблема сезонной безработицы и алкоголизация населения. Проблему занятости пытались решить путем открытия новых предприятий. Например, в Нелемном пытались развивать животноводство, овощеводство, позже обработку древесины и пошив меховых изделий. Но большинство начинаний без планомерной государственной поддержки были свернуты. Борьба с пьянством велась повсеместно и различными методами. В итоге самыми действенными оказались запретные меры. Периодически продажа алкогольной продукции в селах ограничивалась. В основном это было связано с праздничными днями и производственной необходимостью [7].

В-седьмых, население данных населенных пунктов напрямую зависит от природы, прежде всего, это связано с хозяйственной деятельностью (оленоводство, охота, рыбалка). В связи с этим, возложенная на местные Советы функция «координировать и контролировать деятельность населения в области землепользования и охраны природы», исполнялась с особой тщательностью.

В конце 80-х гг. XX в. предпринимались попытки улучшить организационную структуру Советов и в апреле 1990 г. принимается Закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Закон провозглашал самоуправление на первичном территориальном уровне, права сообществ на природные ресурсы и контроль над деятельностью предприятий, функционирующих на их территории. Законом допускалось регулирование местного самоуправления, как союзным законодательством, так и законодательством союзных и автономных республик, в частности, допуская создание на первичном уровне административно-территориальных единиц с учетом национальных особенностей.

В этот же период принимается Закон СССР «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР», который давал право образовывать в местах компактного проживания национальных групп национальные районы, национальные поселки и национальные сельские Советы, даже если национальные группы не составляли большинства населения. Порядок образования и упразднения национальных административно-территориальных единиц определялся законодательством союзных и автономных республик.

В марте 1991 г. Верховный Совет Якутской-Саха ССР принимает Закон «О местных советах народных депутатов и местном самоуправлении». С этим законом связывают начало государственной политики содействия самоопределению малочисленных народов Севера, гарантировавшего им право создания своих самоуправляемых территорий [3]. Закон определял статус национальных районов и сельских (кочевых) Советов народных депутатов. Данным национальным административно-территориальным единицам предоставлялся широкий круг полномочий с целью ускорения социально-экономического развития и духовного возрождения малочисленных народов Севера. Например, без согласия Совета не разрешалось строительство крупных промышленных и гражданских объектов, проведение любых работ, отрицательно влияющих на окружающую среду (ст. 57). Совет народных депутатов имел право: предоставлять во владение, пользование и аренду земли, водоемы, сенокосы, оленьи пастбища, леса, промысловые и охотничьи угодья гражданам и организациям любой формы собственности и осуществлять контроль над их использованием; устанавливать сроки охоты и рыбной ловли; предъявлять требования о компенсационных выплатах к предприятиям расположенным на их территории (ст. 60); придать статус официального одному или нескольким языкам малочисленных народов района и осуществлять на них издательскую деятельность; обеспечить обучение детей родному языку в школах и детских садах (ст. 61). Законом предполагалось, что при создании национальных Советов будет предусмотрено образование избирательных округов с меньшей численностью избирателей, тем самым разжирев представительство коренных народов в Советах народных депутатов района и села. На следующий год в Конституции республики [4] право малочисленных народов Севера на создание национальных административно-территориальных образований, действующих на основе принципа местного самоуправления, было окончательно закреплено.

Существовала строгая вертикаль. Сначала граждане инициировали создание национального сельского совета, при этом в большинстве случаев отделяясь от более крупного образования. Затем сельский совет народных депутатов, к которому принадлежал населенный пункт, обращался в районный Совет, который, в свою очередь, отправлял ходатайство в Верховный Совет республики, но на уровне районного совета возникали различные задержки. Гражданам и представителям сельских советов приходилось добиваться от вышестоящих инстанций решения данного вопроса. Например, в Нелемном возникли трудности с описанием границ национального сельского Совета ввиду территориального спора с Верхнеколымским сельсоветом с 1975 г. Тогда районные власти решили оставить спорные территории в специальном земельном фонде района. Нелемнский сельсовет принял решение об изменении статуса 25 июля 1991 г., а Постановление

Президиума ВС РС(Я) «Об изменении статуса Нелемнского сельского Совета народных депутатов в Верхнеколымском районе и преобразовании его в национальный сельский Совет» вышло лишь 20 июля 1992 г. [13; Л.25-26]. В этот же период статус «национальный» приобретает и Олеринский сельсовет. Затягивание процесса закрепления особого статуса было связано и с происходящими в этот период кардинальными изменениями в законодательстве о местном самоуправлении.

Процесс реформирования власти был не всегда понятен жителям сельской местности. С целью недопущения двоевластия значительно урезались властные полномочия Советов. Законом Республики «О местных советах народных депутатов и местном самоуправлении» исполкомы Советов преобразовывались в Президиумы, которые могли формироваться не только из депутатов, но и из приглашенных лиц. В июле 1991 г., в соответствии с Законом РСФСР «О местном самоуправлении в РСФСР», депутаты поселковых и сельских Советов были вправе избрать из своего состава малый Совет, который в период между сессиями осуществлял полномочия соответствующего местного Совета народных депутатов, за исключением некоторых вопросов. В статье 21 содержалась норма, разрешающая в поселковых и сельских Советах возлагать функции председателя Совета на главу местной администрации. В этот же период в республиканский Закон был включен пункт, гласящий, что городские, поселковые и сельские Советы народных депутатов решение о своем упразднении принимают в любое время своего созыва. В случае самороспуска Совета функции председателя переходили к главе местной администрации, если не принимается решение о роспуске, полномочия главы возлагаются на председателя Совета. В Верховном Совете ЯСССР полагали, что наиболее приемлемым является возложение функций глав местных администраций на председателя местного Совета народных депутатов. Такая структура в небольших селах себя полностью оправдывала [12]. Нормы об образовании представительных и исполнительных органов власти также были закреплены в Конституции РС(Я).

Жители сел Нелемное и Андрюшкино в структурном изменении Советов не желали слепо копировать районные власти. Например, когда встал вопрос о ликвидации исполкома Совета, депутаты Нелемнского сельсовета пришли к решению автоматически вести всех членов исполкома в Президиум [19], а Олеринский сельсовет решил назначить заместителем председателя сельсовета председателя исполкома [11]. В обоих сельсоветах положительно отнеслись к созданию малого Совета, работа которого сделала власть более мобильной. В вопросе объединения функций главы администрации и председателя сельсовета Нелемнский и Олеринский сельсоветы пошли разными путями. В Нелемном главу администрации назначил председатель районного Совета, а затем в марте 1992 г. назначенный глава стал

депутатом сельсовета и был избран председателем [8]. В Андриюшкино главой администрации был назначен заместитель председателя сельсовета, в отчетах председателя отмечалось «мы работаем сообща...решаем общие проблемы общими силами...но в масштабах села лучше иметь одного хозяина...» [10]. В итоге деятельность сельских Советов была прекращена Указом Президента РФ № 1617 от 9 октября 1993 г.

Общие принципы и механизмы работы, закрепленные в Конституции РС(Я), представительных и исполнительных органов были прописаны только в 1994 г. в Конституционном законе РС(Я) «О местных органах государственной власти в Республике Саха (Якутия)». Наличие данного закона позволило республиканским властям затягивать процесс введения местного самоуправления.

В 1994 г. при главах местной администрации создавались наследные Собрания. Данная структура являлась рекомендательным органом, обеспечивая взаимодействие исполнительной власти с населением и учет интересов жителей в решении вопросов местного значения. Заседание проводилось по инициативе главы местной администрации, который утверждал повестку и состав участников, исполнял решения Собрания. Наследное Собрание состояло из семи человек, куда входили представители организаций и учреждений, а также общественные деятели. Подобные Собрания были созданы при Олеринской и Нелемнской администрациях. Практика показала, что работа Собраний не получила широкой поддержки населения. Данная модель взаимодействия, не обеспеченная механизмами влияния населения на принятие решений, во многом уступала системе Советов.

В постсоветский период наступил новый этап в истории местного самоуправления России. За это время было принято три федеральных закона о местном самоуправлении (1991, 1995 и 2003 гг.), ряд подзаконных актов РФ и актов субъектов Федерации, затрагивающих формирование системы местного самоуправления. Законодатель постарался в них учесть особенности КМНС, в частности, предоставив правовую основу для становления кочевых родоплеменных общин и образования местных органов власти с учетом национально-этнических особенностей.

Однако вопрос развития системы местного самоуправления оставался нерешенным. Современные исследователи называют несколько причин, тормозящих развитие местного самоуправления в постсоветской России: это его двухуровневая структура, отсутствие стабильных источников финансирования и неразвитость правовой базы. С этими проблемами, в первую очередь, столкнулись и при создании системы местного самоуправления в местах компактного проживания юкагигов.

Интеллигенция юкагирского народа стала искать способы эффективного разрешения социально-экономических проблем этноса, самым действенным инструментом казалось

развитие местного самоуправления. Созданный в 1992 г. Совет старейшин юкагирского народа разработал законопроект «О Суктуле юкагирского народа». Законопроект длительное время не принимался Государственным собранием (Ил Тумен): проводились множественные экспертизы и выездные парламентские слушания, выносились судебные решения, к обсуждению привлекалась общественность [14]. Оппонентов смущало предоставление прав юкагирам в коллективную собственность всех ресурсов их земли обитания, неопределенность источников доходов, неясность отношения населения других национальностей к Суктулу, а также настораживал сам прецедент.

В мае 1996 г. была попытка создать Суктул в масштабах общины «Чайла» Нижнеколымского района. Согласно Закону РС (Я) от 23 декабря 1992 г. «О кочевой родовой общине малочисленных народов Севера», община выступала формой самоорганизации и самоуправления коренных народов Севера, было решено воспользоваться нормами данного закона. На общем собрании членов общины и жителей с. Андрюшкино был принят Устав и выбран Совет старейшин [9]. Однако главная идея заключалась в создании самоуправляемой административно-территориальной единицы на месте проживания юкагиров, а неразвитость законодательных норм в области местного самоуправления не позволила реализовать давнюю мечту юкагиров.

Несмотря на противодействие, в марте 1998 г. Закон РС(Я) «О Суктуле юкагирского народа» был принят. Суктул – это муниципальное образование в форме сельского поселения, в пределах которого осуществляется местное самоуправление, в местах компактного проживания юкагиров. Закон определял правовые, экономические и финансовые основы местного самоуправления юкагирского народа. Несмотря на помощь со стороны властей и представителей общественности, возникали трудности с организацией Суктул как муниципального образования.

В дальнейшем в закон вносились многочисленные изменения, многие заложенные в нем механизмы были ликвидированы. В итоге 8 декабря 2005 г. принят новый Закон РС(Я) «О Суктуле юкагирского народа» [2], давший импульс развитию национальных юкагирских муниципальных образований. В марте 2007 г. Решением наследного Совета принят новый Устав национального юкагирского муниципального образования «Олеринский Суктул» Нижнеколымского района РС(Я), а в июле 2007 г. Устав Суктула «Нелемнский юкагирский наслег» Верхнеколымского улуса (района) РС(Я). В 2008 г. Уставы были зарегистрированы и полностью вступили в действие. Данные муниципальные образования осуществляют свою деятельность в рамках общих для всех норм, но согласно законодательству в границы Суктула включаются территории традиционного природопользования населения (земли общин).

В 2013 г. в селах Нелемное и Андриюшкино было проведено социологическое исследование методом анкетного опроса и экспертного интервью. Анализ полученных результатов позволил сделать некоторые выводы. Для населения органы местного самоуправления имеют ту же природу, что и органы власти, они неотделимы от государственной структуры. Уровень доверия население к власти всех уровней и органам местного самоуправления очень низок. Работе местной администрации дают оценку «удовлетворительно» 60% опрошенных. Тем не менее, большинство из них не желает принимать участие в жизни наслега. Например, только около 20% респондентов постоянно посещают сход граждан. Недоверие к власти и уверенность в неспособности что-либо изменить – это общероссийская тенденция. Около 80% опрошенных считают, что с получением статуса «Суктул» ничего не изменилось в жизни наслега. Хотя почти 30 % полагают, что подчеркивание своей национальной идентичности является положительным решением.

Проведенный анализ источников позволяет выделить этапы становления системы самоуправления юкагиров:

I этап – с 1822 г. по 1929 гг. В 1822 г. принимается «Устав об управлении инородцами», положивший начало регулированию их жизнедеятельности. Основой самоуправления народов Севера являлась общинно-родовая структура и обычное право. Кочевое население на Севере Якутии сохраняло прежние формы дореволюционного управления вплоть до установления советской власти. Выбранные родовые Советы стали не просто переходной формой организации власти в северных окраинах, но и проявлением политики развития национального самоуправления кочевых этносов Севера.

II этап – с 1930 г. по 1953 г. В результате проводимой политики в этот период произошли существенные изменения в жизни юкагирского общества. В 1930 г. Нелемнский сельский совет получает официальный статус, и открывается туземный Совет в местности Хара-Тала Нижнеколымского района. Советы стали центром сосредоточения местной власти и организации колхозного строительства. В результате поселкования происходит постепенное оседание оленеводов Нижней Колымы. С реорганизацией «Дальстроя» в 1953 г. устраняется и сложная структура управления северными территориями, а земли верхней Колымы, на которых были расселены юкагиры, были вкаты в состав Якутии.

III этап – с 1954 г. по 1990 г. В 1954 г. территория Нелемнского сельского совета перешла в подчинение ЯАССР. В середине 50-х гг. XX в. в результате укрупнения хозяйств административный центр Олеринского кочевого совета перебазировался в с. Андриюшкино, где формируется юкагиро-эвено-якутоязычное население. Продолжается проведение политики перевода на оседлость. Наблюдается период рассвета Советской системы управления. Работа

местных Советов как органов управления постоянно совершенствуется. Однако, в первую очередь, Советы являются реализатором политики партии на местах. Осуществляется целенаправленная работа по подготовке национальных кадров. Проведённый анализ позволяет сказать, что сельсоветы выступали именно как органы самоуправления, представляя интересы большинства жителей. Сейчас достигнуть того уровня активности общества не удастся.

IV этап – с 1991 г. по 1993 г. В начале 90-х гг. предпринимались попытки улучшить организационную структуру Советов. С введением нового законодательства у юкагиров появилось право на создание национальных административно-территориальных образований, действующих на основе принципа местного самоуправления. Олеринский и Нелемнский сельские советы приобрели статус «национальный».

V этап – с 1994 г. по 2004 г. В октябре 1993 г. сельсоветы были упразднены. Осуществлять государственную власть стала местная администрация. При главах местной администрации создавался совещательный орган – наследное Собрание. В этот период разработан и принят закон «О Суктуле юкагирского народа», однако по ряду причин применение данного закона было затруднено. Постепенно производственные вопросы отходят на второй план, а на первый выходят социальные проблемы. Жизнь сел концентрируется вокруг социальных объектов.

VI этап – с 2005 г. – по наст. время. В 2005 г. принят новый Закон РС(Я) «О Суктуле юкагирского народа», давший импульс развитию национальных юкагирских муниципальных образований. В 2007 г. с принятием новых Уставов Нелемнский и Олеринские Суктулы как муниципальные образования приступили к работе. Насколько эффективна данная форма самоуправления покажет время.

Таким образом, почти за столетие система самоуправления юкагирского народа видоизменялась в общих тенденциях, при этом сохраняя свои особенности. Сохранение национального статуса на местном уровне было чрезвычайно важно для небольшого народа на протяжении всей его истории. Самоуправление – это возможность использовать внутренний ресурс этноса, который будет способствовать его сплочению. Образование Суктула изначально являлась способом защиты территорий традиционного природопользования от хозяйствующих субъектов, трансформировавшись в возможность юкагиров заявить о себе, напомнить о своем существовании.

При поддержке РФФИ, проект № 12-06-33009 «Пространство жизнедеятельности исчезающего этноса: юкагиры Якутии в XX-XXI вв.»

Список литературы

1. Боякова С.И. Главсевморпуть в освоении и развитии Севера Якутии (1932 – июнь 1941 г.) – Новосибирск: Наука, 1995. – 128 с.
2. Закон РС(Я) от 8 декабря 2005 г. «О Суктуле юкагирского народа» // Якутия от 27 декабря 2005 г.
3. Игнатьева В.Б. Республика Саха (Якутия): Ретроспектива этнополитической истории. – Новосибирск: Наука, 1999. – 141 с.
4. Конституция (основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. // Якутские Ведомости. – № 7 от 26 апреля 1992 г.
5. Муниципальный архив Муниципального района «Вернеколымский улуса (район)». – Ф. 4. – Оп.1. – Д. 1.
6. МА МР «Вернеколымский район». – Ф. 4. – Оп.1. – Д. 2.
7. МА МР «Вернеколымский район». – Ф. 4. – Оп.1. – Д. 38.
8. МА МР «Вернеколымский район». – Ф. 9. – Оп.1. – Д. 243.
9. МА МР «Нижнеколымский район». – Ф. 7. – Оп. 1. – Д. 16.
10. МА МР «Нижнеколымский район». – Ф. 7. – Оп. 1. – Д. 151.
11. МА МР «Нижнеколымский район». – Ф. 7. – Оп. 1. – Д. 744.
12. Национальный архив Республики Саха (Якутия). – Ф.50. – Оп.64. – Д.434.
13. НАРС(Я). – Ф. 50. – Оп. 65. – Д. 207.
14. НАРС(Я). – Ф. 150. – Оп. 1. – Д.5.
15. Петров Ю.Д. Малочисленные народы Севера: государственная политика и региональная практика – М.: Academia, 1998. – 191 с.
16. Плужников Н.В., Шадрин В.И. Юкагиры // Народы Северо-востока Сибири. – М.: Наука, 2010. – С. 636-685.
17. Полевой материал автора. Из интервью Аммосова Г.К.(1945 г.р.), председателя Олеринского сельсовета 1973-1984 гг., 1990-1993 гг., 31.10.2013 г. (п. Черский РС(Я).
18. Проблемы возрождения исчезающих юкагиров: кол. монография. – Якутск: изд-во «Северовед». – 1996. – 140 с.
19. Протокол IV сессии Нелемнского сельсовета народных депутатов XXI созыва от 15 сентября 1990 г. // Текущий архив администрации Нелемнинского Суктула
20. Сборник Узаконений, правил и разъяснений об инородцах Якутской области. – Якутск: Обл. типография, 1912. – 63 с.
21. Слепцов А.Н. Права народов Севера на традиционное природопользование и самобытный уклад жизни. – Якутск: ЯФ ГУ «Издательство СО РАН», 2004. – 156 с.

22. Филиппова В.В., Шадрин В.И., Григорьев С.А., Сулейманов А.А., Астахова И.С. Тундренные юкагиры в социально-экономических процессах XX-нач. XXI вв. // Казанская наука – 2013. - №5. – С. 45-50.
23. Хачатурян Б.Г. Особенности советского местного управления на востоке России (некоторые выводы из истории) // Вестник иркутского государственного технического университета – 2012. - № 5 (64). – С. 377-384.
24. Шелехова Р.В. Научный отчет «Социалистическое строительство на Севере Якутии. 1925-1940 гг.» // Архив Якутского научного центра СО РАН. – Ф. 5. – Оп. 1. – Д. 528. – 236л.

Рецензенты:

Боякова С.И., д.и.н., с.н.с., зав. сектором арктических исследований Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО РАН, г. Якутск.

Ширина Д.А., д.и.н., профессор, главный научный сотрудник Института гуманитарных исследований и проблем малочисленных народов Севера СО РАН, г. Якутск.