

УДК 911.3:32 (571.53)

Ю. С. Размахнина

## ***Проблемы национальных территорий Восточной Сибири разного статуса***

ФГБУН «Институт географии им. В.Б. Сочавы СО РАН», г.  
Иркутск, Российская Федерация  
e-mail: juliarazm@gmail.com

**Аннотация.** Для Восточной Сибири характерно существование сложной административно-территориальной иерархии, в которой главенствующую позицию занимают республики, а более низовыми элементами выступают территориальные единицы с особым статусом или бывшие автономные округа, места традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера. Неравностатусность является причиной развития негативных тенденций в восточносибирских субъектах РФ и их этнических территорий.

**Ключевые слова:** республики, единицы с особым статусом, бывшие автономные округа, места традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера (КМНС), Восточная Сибирь.

### **Введение**

В качестве восточносибирских субъектов РФ в данной статье рассматриваются: республики Бурятия, Тыва, Хакасия и Якутия, Забайкальский и Красноярский края, Иркутская область. Актуальность указанной темы заключается в этнической специфике упомянутых регионов, что выражается в степени благополучия межнациональной обстановки (включая такую возможную негативную тенденцию как сепаратизм), разных темпах социально-экономического развития и пр. Ареалы проживания коренных народов зачастую имеют собственную иерархию в соответствии с правовым статусом: 1) республики; 2) территории бывших автономных округов – Усть-Ордынский и Агинский Бурятские округа, Эвенкийский и Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальные районы, наделенные особым статусом; 3) места традиционного проживания коренных малочисленных народов (КМНС), что формально способствует широкому спектру привилегий для титульных национальностей (меры по поддержке сохранения родного языка, представительство в законодательных органах в укрупненных субъектах РФ и др.). Целью данной статьи выступает систематизация специфики современного национально-территориального устройства макрорегиона с характеристикой, вытекающих из нее проблем.

Внимание исследователей в русле указанной проблематики акцентированно на особенностях конституционно-правового положения национально-территориальных образований [1, 2, 3, 4]. Значительный пласт работ также посвящен освещению аспектов национально-государственного устройства восточносибирских республик [5, 6, 7]. Отдельно стоит отметить исследование И. Ю. Окунева [8], посвященное процессу и последствиям укрупнения субъектов РФ.

## **Материалы и методы**

Основными материалами исследования послужили научная литература (монографии и статьи), в которых анализируются современное состояние и проблемы разностатусных национально-территориальных единиц. Главную роль в данном исследовании выполняют описательный и сравнительно-географический методы, которые позволили сравнить между собой национально-территориальные единицы в Восточной Сибири по степени их благополучия – привилегиям, которые представляются титульному этносу и отобразить имеющиеся в них проблемы. Вспомогательным средством в работе послужил картографический метод, с помощью которого удалось посредством картосхемы показать местонахождение этнических территорий в Восточной Сибири.

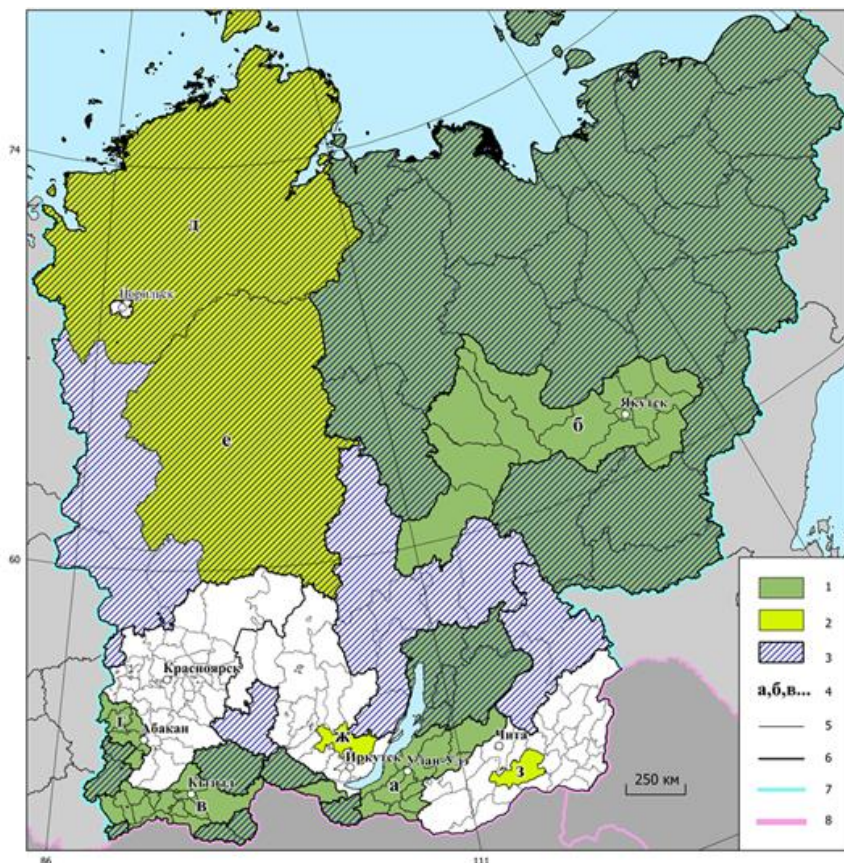
## **Результаты и обсуждение**

В рамках Восточной Сибири выделяются обозначенные выше республики (73,9 %), муниципальные районы бывших автономных округов (Таймырский Долгано-Ненецкий и Эвенкийский в Красноярском крае, Усть-Ордынский Бурятский в Иркутской области, Агинский Бурятский в Забайкальском крае) и места проживания КМНС (51 муниципальный район: республики Бурятия – 7; Тыва – 4; Хакасия – 2; Якутия – 21; Забайкальский и Красноярский края – 3 и 6 соответственно; Иркутская область – 8). В правовом поле с формальной точки зрения все субъекты РФ равны, но фактически они обладают разным статусом («статусная асимметрия») [1]. В ст. 5 Конституции РФ упоминается, что республики являются государствами в отличие от регионов другого статуса (края, области и пр.). Поэтому, как и государства, они обладают собственной конституцией (в остальных субъектах РФ – уставы) и законодательством, государственными символами (флаг, герб, гимн), собственным языком, используемым на официальном уровне, наряду с русским и т.д. [2, с. 195; 3, с. 14].

В большей степени этническая компонента выражена в восточносибирских республиках – Бурятия, Саха (Якутия) и Тыва. На уровне государственного управления национальная специфика в макрорегионе, на наш взгляд, наиболее отражена в Якутии, где в первую очередь среди других субъектов РФ, была разработана региональная Концепция государственной национальной политики (1995 г., обновлена в 2013 г.). В рамках института Главы Республики вопросами национальных отношений занимаются Советы по вопросам государственной национальной политики, по языковой политике, по вопросам КМНС, Оргкомитет по проведению и Десятилетия коренных народов мира [5, с. 262].

Во всех республиках имеются национальные названия органов власти, например, парламента – Верховный Хурал, Народный Хурал в Тыве и Бурятии соответственно). Единицы муниципального устройства названы с учетом культурно-исторических традиций: сумоны (сельские поселения) и кожууны (районы) в Тыве, улусы (населенные пункты в Бурятии и районы в Якутии). Ранее, в Конституции Республики Тыва даже имелась статья «Гражданство в Республике Тыва», которая узаконивала принцип двойного гражданства – российского и тувинского одновременно (отменена в 2010 г.) [6, с. 121]. Также в официальных документах возможно отыскать упоминание о государствообразующей роли

титульного этноса, что прослеживается из Конституции Республики Бурятия, а также в устаревшей Концепции национальной политики 1997 г. Республики (обновлена в 2007 г.) упоминалось о необходимости адаптации русского населения в этнополитической и социокультурной среде Бурятии [7].



**Рис. 1.** Национальные территории  
Восточной Сибири по состоянию на 2022 г.

Национальные территории Восточной Сибири: 1 – республики, 2 – административно-территориальные единицы с особым статусом (бывшие автономные округа), 3 – муниципальные районы с местами традиционного проживания КМНС. 4 – национальные административные единицы: а – Республика Бурятия, б – Республика Саха (Якутия), в – Республика Тыва, г – Республика Хакасия, д – Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район, е – Эвенкийский муниципальный район, ж – Усть-Ордынский Бурятский округ, з – Агинский Бурятский округ. Границы: 5 – муниципальных районов, 6 – субъектов РФ, 7 – Восточной Сибири с другими макрорегионами РФ, 8 – государственные.

*Составлено автором*

Следующую ступень в иерархии национальных территорий в Восточной Сибири занимают упомянутые выше административно-территориальные единицы с особым статусом (АТЕОС), который они приобрели в 2007–2008-х гг. Статус АТЕОС в РФ не в полной мере определен на федеральном региональном уровне. В частности, законы, посвященные укрупнению регионов, пытаются разъяснить его так: 1) особый статус определяют федеральные правовые акты, уставы и законы объединенных субъектов РФ; 2) реформа по укрупнению регионов необходима для их ускоренного социально-экономического развития, что в целом повысит уровень жизни населения; 3) границы территорий АТЕОС не могут быть

изменены, кроме как с помощью внесения изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон; 4) для первого депутатского корпуса повышается представительство АТЕОС в парламенте укрупненного региона, далее вопрос решается региональным уставом объединенного субъекта РФ; 5) местное самоуправление выстраивается на особенностях единиц с особым статусом; 6) предоставляются гарантии для КМНС, проживающих на территориях объединенного региона. В местном самоуправлении АТЕОС имеют некоторые преимущества: низкая плотность населения дает возможность отходить от ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»; бюджетные трансферты для МО в составе АТЕОС рассчитываются исходя из повышенных норм обеспеченности бюджета; позволяются особые национальные наименования Законодательного Собрания и главы муниципалитета; МО АТЕОС могут претендовать на некоторые государственные права для защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни местного населения [4, с. 100–104]. Следует заметить, что за все время, федеральными властями так и был создан закон о правовом положении единиц с «особым» статусом, разъяснения по их правовому статусу можно отыскать лишь в региональных уставах и законах.

На момент укрупнения субъектов РФ более выгодное положение занимал Агинский Бурятский округ (АБО), за объединение которого с Читинской областью проголосовали 90 % жителей Читинской области и 94 % автономного округа. Это выражается в том, что в сравнении с депрессивной Читинской областью, АБО динамично восстанавливался после распада СССР и в 2005 г. находился втором месте среди регионов по динамике реконструкции промышленности. Кроме того, на территории округа существовал так называемый «Агинский офшор», который включал в себя несколько десятков компаний, от деятельности которых в бюджет АБО поступали налоговые и неналоговые поступления. Это способствовало резкому снижению уровня дотационности бюджета с 1996 по 2006 гг. – с 80 % до 6,6 % [9]. После объединения регионов офшор прекратил свою деятельность.

В национальной структуре округа главенствующие позиции занимает бурятское население (61 %). После объединения регионов в структуре администрации Забайкальского края начало свою работу Собрание представителей АБО, главная задача которого защита интересов бурятов, их культуры и языка. Кроме того, компетенция администрации АБО не сводится только к решению этнокультурных проблем, но и распространяется на вопросы, связанные с бюджетным обеспечением. Бурятский язык закреплен как официальный и поэтому может использоваться во всех СМИ. Сейчас в Законодательном Собрании Забайкальского края АБО представляет 7 депутатов (14,3 %) из 49.

Усть-Ордынский Бурятский округ (УОБО) с долей титульной населения 40,2 %, напротив, являлся примером дотационного региона – 80 % дохода от его бюджета поступало из федерального центра [8, с. 13]. За объединение Усть-Ордынского Бурятского автономного округа с Иркутской областью проголосовали 89,7 % жителей области и 97,7 % округа. Особый статус, который получил УОБО, в отличие от Агинского, не дал возможности учредить специальный орган власти в администрации Иркутской области. Устав Иркутской области не содержит упоминаний об экономических правах УОБО. Политическое представительство округа в Законодательном Собрании крайне мало: с 2013 г.

округ представляет лишь один депутат, в то время как при первом созыве их было четыре.

К сфере компетенции администрации УОБО относится сохранение национальной культуры, но при этом власти округа подотчетны областному руководству. Местное население выражает недовольство сокращением изучения бурятского языка в школах и детских садах, что безусловно является одним из последствий объединения субъектов РФ.

Следует подытожить, что негативными последствиями укрупнения регионов для УОБО и АБО послужили сокращение рабочих мест, миграция населения, снижение качества государственных и муниципальных услуг. В то же время, для АБО при объединении с Читинской областью удалось закрепить за собой право регулирования этнокультурных вопросов на уровне округа.

Объединение Красноярского края с Эвенкийским и Таймырским Долгано-Ненецким автономными округами было поддержано 92,2 % голосами в крае, 69,9 % и 79 % Таймыре и Эвенкии. В составе Красноярского края данные территории были включены как муниципальные районы, наделенные особым статусом. Однако Устав Красноярского края не дает четкого определения данного понятия, что вызвало недовольство у жителей бывших автономных округов, требовавших разъяснить, что такое «особый» статус или вернуть муниципалитету прежние полномочия (Эвенкия, 2008 г.), также осуществлялась попытка провести референдум по возвращению статуса автономии для Таймыра в 2017 г. Территорию Эвенкии и Таймыра в Законодательном Собрании представляют всего лишь 4 депутата из 52 и семь человек входит в комитет по развитию северных и арктических территорий по делам КМНС.

Едиными последствиями для объединенных с Красноярским краем территорий выступают сокращение или ликвидация ряда важных государственных структур (Роспотребнадзор, инспекция труда, налоговая служба), стало сложнее получить простейшие услуги (уменьшилось количество ФАПов и койко-мест в больницах). Некоторые организации из Эвенкии (БТИ, казначейство, Сбербанк) перенесли за тысячу километров под Красноярск. Также, например, в Эвенкии, был сокращен штат важнейших для данной территории структур: в Госрыболовхохране до объединения было 10 работников, осталось 6; в Охотинспекции, соответственно – 52 и 4; в лесной службе – 190 и 60 и т.д. [10].

Самую низкую ступень в иерархии национальных административно-территориальных единиц занимают места традиционного проживания и традиционной деятельности КМНС, которые перечислены в перечне к ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов РФ» (1999 г.), целью которого является обеспечение самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов и защита их исконной среды обитания (в рамках чего могут создаваться территории традиционного природопользования), традиционного образа жизни и т.д.[11]. Однако достаточное количество правовых аспектов сложно реализуемо на практике, в частности, право безвозмездного пользования КМНС природными богатствами, которое не может быть реализуемо должным образом без специального урегулирования в отраслевых законах (Земельный, Лесной, Водный кодексы РФ) и соответствующих федеральных законах; на уровне правительства РФ не отрегулирован механизм этнологических экспертиз, включающей в себя оценку хозяйственных проектов и риски их реализации, актуальные для мест проживания

КМНС (в рамках Восточной Сибири подобная практика осуществлялась только в Якутии) и т.д.

На уровне государственного управления в восточносибирских субъектах РФ можно отметить следующее: действует институт уполномоченного по правам КМНС (Республика Саха), учреждена соответствующая должность советника при губернаторе Иркутской области, создан Совет представителей коренных малочисленных народов при Правительстве Республики Хакасии. В Бурятии предоставляется право избираться кандидатам от эвенков в Народный Хурал на территориях Баунтовского, Курумканского и Северобайкальского районов. Среди подзаконных и законодательных актов, затрагивающих данную сферу, можно выделить Указ Президента Республики Тыва (1995) «О мерах по развитию оленеводства» и закон «О родовой общине коренного малочисленного народа тувинцев-тоджинцев» (2004), закон Республики Саха (Якутия) «О кочевой семье» (2016). В каждом из упомянутых субъектов РФ действуют общественные организации, продвигающие интересы коренных малочисленных народов, в качестве примера можно указать Ассоциацию КМНС Республики Якутия, которая присутствует в двадцати районах и включает в себя пять подразделений (долган, эвенков, эвен, чукчей и юкагиров и секцию русских старожилов). Каждая из пяти национальных Ассоциаций сотрудничают с министерствами, заключив с ними договоры, в частности, Ассоциацией эвенков заключен договор с Министерством сельского хозяйства и заготовок.

### **Выводы**

Национально-территориальным единицам в Восточной Сибири присуща собственная специфика, для которой характерна четкая иерархия ее составляющих. Однако на федеральном уровне исчерпывающе определено лишь положение республик, которые обладают достаточным спектром национальных привилегий. Статус единиц с особым статусом в должной мере не разъяснен представителями власти, как жителей данных территориальных образований, так и для широких кругов общественности, включая исследовательское сообщество. Несмотря на то, что в восточносибирских субъектах имеется законодательная база по регулированию вопросов, затрагивающих КМНС, она не работает должным образом, поскольку вступает в противоречие с Земельным, Водным, Лесным кодексами и некоторыми федеральными законами, также проблемой для коренных малочисленных народов является получение льгот, т.к., чтобы получить их необходимо доказать свою национальную принадлежность, зачастую в судебном порядке. Таким образом, можно сделать вывод, что благополучие этнических территорий и решение национальных вопросов является прежде всего компетенцией региональных, а не федеральных властей, последние из которых являются создателями территорий разного статуса и современной административно-территориальной иерархии.

*Статья подготовлена в рамках госзадания АААА-А21-121012190018-2 «Общественно-географические процессы и территориальное развитие Сибири через призму национально-государственных, региональных и местных интересов»*

*Литература*

1. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Реформы и регионы: Системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.
2. Морозова А. С. Проблема «равнозначности» в конституционно-правовой характеристике субъектов Российской Федерации // Вестник Московского Университета МВД России, 2009. № 3. С. 193–198.
3. Умнова И. А. Современная российская модель разделения власти между Федерацией и ее субъектами: Актуальные правовые проблемы. М.: ИНИОН, 1996. 59 с.
4. Кондрашев А. А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации // Научный ежегодник Института философии и права УРО РАН. 2016. Т. 6, Вып. 3. С. 97–111.
5. Этнонациональные процессы в Арктике: тенденции, проблемы, перспективы / И. Ф. Верещагин, К. С. Зайков; А. М. Тамицкий и др.; под общ. ред. Н. К. Харламповей. Архангельск: САФУ, 2017. 325 с.
6. Тарбастаева И. С. Тува превращается в моноэтнический регион: риски и перспективы // ЭКО. 2018. № 5. С. 65–79.
7. Байкальский регион: правовое поле этнополитической ситуации (1992-2001). М. Иркутск: Наталис, 2002. 311 с.
8. Окунев И. Ю., Шиловский Р. С. Реформы объединения Усть-Ордынского Бурятского автономного с Иркутской областью и Агинского Бурятского автономного округа с Читинской областью: мотивы и последствия // Псковский региональный журнал. 2018. № 1 (33). С. 10–23.
9. Добчинов А. К 80-летию Агинского Бурятского округа // Агинская правда. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.aginskpravda.ru/blog/k\\_80\\_letij\\_u\\_aginskogo\\_burjatskogo\\_okruga/2017-09-25-229](http://www.aginskpravda.ru/blog/k_80_letij_u_aginskogo_burjatskogo_okruga/2017-09-25-229)
10. Комарицын С. Г. Об особом статусе Эвенкии // Эвенкия: оф. сайт органов МСУ Эвенкийского муниципального района. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.evenkya.ru/bezopasnost-territorii/fire-activity/status.html>.
11. Размахнина Ю. С. Этнический фактор политико-географических процессов в Восточной Сибири: автореф. дис. ...канд. геогр. наук. Иркутск, 2021. 24 с.

U. S. Razmakhnina

***Features and different status' problems of national units and municipal structure and other ethnic territories in Eastern Siberia***

---

V.B. Sochava Institute of Geography SB RAS, Irkutsk, Russian Federation  
e-mail: [juliarazm@gmail.com](mailto:juliarazm@gmail.com)

*Abstract. Eastern Siberia is characterized by the existence of a complex administrative-territorial hierarchy, in which the republics occupy the dominant position, and the lower elements are territorial units with a special status or former*

*autonomous districts, places of traditional residence of the indigenous peoples of the North. The uneven status is the reason for the development of negative trends in the East Siberian subjects of the Russian Federation and their ethnic territories.*

**Keywords:** *republics, units with a special status, former autonomous regions, places of traditional residence of indigenous peoples of the North (PTRIPN), Eastern Siberia.*

### **References**

1. Leksin V. N., Shvecov A. N. Reformy i regiony: Sistemnyj analiz processov reformirovaniya regional'noj jekonomiki, stanovlenija federalizma i mestnogo samoupravlenija. M.: LENAND, 2012. 1024 s. (in Russian).
2. Morozova A. S. Problema «ravnostatusnosti» v konstitucionno-pravovoj karakteristike sub"ektov Rossijskoj Federacii // Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii, 2009. № 3. S. 193–198. (in Russian).
3. Umnova I. A. Sovremennaja rossijskaja model' razdelenija vlasti mezhdru Federaciej i ee sub"ektami: Aktual'nye pravovye problemy. M.: INION, 1996. 59 s. (in Russian).
4. Kondrashev A. A. Administrativno-territorial'nye edinicy s osobym statusom: problemy realizacii statusa nacional'nyh avtonomij v Rossijskoj Federacii // Nauchnyj ezhegodnik Instituta filosofii i prava URO RAN. 2016. T. 6, Vyp. 3. S. 97–111. (in Russian).
5. Jetnonacional'nye processy v Arktike: tendencii, problemy, perspektivy / I. F. Vereshhagin, K. S. Zajkov; A. M. Tamickij i dr.; pod obshh. red. N. K. Harlamp'evoj. Arhangel'sk: SAFU, 2017. 325 s. (in Russian).
6. Tarbastaeva I. S. Tuva prevrashhaetsja v monojetnichnyj region: riski i perspektivy // JeKO. 2018. № 5. S. 65–79. (in Russian).
7. Bajkal'skij region: pravovoe pole jetnopoliticheskoj situacii (1992– 2001). M. Irkutsk: Natalis, 2002. –311 s. (in Russian).
8. Okunev I. Ju., Shilovskij R. S. Reformy ob"edinenija Ust'-Ordynskogo Burjatskogo avtonomnogo s Irkutskoj oblast'ju i Aginskogo Burjatskogo avtonomnogo okruga s Chitinskoj oblast'ju: motivy i posledstvija // Pskovskij regional'nyj zhurnal. 2018. № 1 (33). S. 10–23. (in Russian).
2. Dobchinov A. K 80-letiju Aginskogo Burjatskogo okruga // Aginskaja pravda. URL: [http://www.aginsk-pravda.ru/blog/k\\_80\\_letiju\\_aginskogo\\_burjatskogo\\_okruga/2017-09-25-229](http://www.aginsk-pravda.ru/blog/k_80_letiju_aginskogo_burjatskogo_okruga/2017-09-25-229). (in Russian).
3. Komaricyn S. G. Ob osobom statuse Jevenkii // Jevenkija: of. sajt organov MSU Jevenkij'skogo municipal'nogo rajona. URL: <http://www.evenkya.ru/bezopasnost-territorii/fire-activity/status.html>. (in Russian).
4. Razmahnina Ju. S. Jetnicheskij faktor politiko-geograficheskikh processov v Vostochnoj Sibiri: avtoref. dis. ...kand. geogr. nauk. Irkutsk, 2021. 24 s. (in Russian).

*Поступила в редакцию 10.07.2022 г.*