ПРИКЛАДНАЯ ЭТНОЛОГИЯ

Уважаемые коллеги!

Вашему вниманию предлагаются материалы для дискуссии о правовом статусе коренных народов Севера России, организуемой авторами законопроекта «Основы правового статуса коренных народов Севера России» * и поддержанной рядом участников VII конференции по охотникам и собирателям (Москва, 18—22 августа 1992 г.):

— проект закона РФ «Основы правового статуса коренных народов Севера России»;

— список коренных народов Севера России;

— вступительная статья авторов проекта, в которой рассматриваются некоторые вопросы современного юридического статуса коренных народов, обозначаются основные принципы нового законопроекта и некоторые спорные вопросы, связанные с обществами охотников и собирателей на Севере России.

В дискуссию включились ученые из США, Канады, Австралии, Дании, Великобритании, Швеции, Венгрии и ряда других стран.

Если Вы примете решение участвовать в дискуссии, вышлите текст ваших комментариев (до 3—4 стр.) по адресу: 117334 Москва, Ленинский проспект, 32а. Институт этнологии и антропологии РАН, ком. 1812.

Отдел этнографии народов
Крайнего Севера и Сибири

© 1995 г., ЭО, № 1

З. П. Соколова, Н. И. Новикова,
Н. В. Ссорин-Чайков

ЭТНОГРАФЫ ПИШУТ ЗАКОН: КОНТЕКСТ И ПРОБЛЕМЫ

Перед вами проект закона РФ «Основы правового статуса коренных народов Севера России». Он был подготовлен в 1993 г. группой этнографов и юристов по заказу Ассамблеи депутатов представителей народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [1].

В основу данного проекта легли разработанные еще в 1990—1991 гг. проекты закона СССР «О малочисленных народах СССР» (вариант «О развитии малочисленных народов СССР») [2], закона РФ «Основы правового статуса малочисленных народов РСФСР» [3] и закона «О гарантиях возрождения и развития малочисленных коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» [4].

В настоящее время судьба законопроекта неясна. Он был одобрен Ассамблеей и как бы является выражением ее точки зрения. Некоторые из принципов законопроекта (о землепользовании и о самоуправлении) были предложены авторами Конституционному совещанию в качестве поправок к Конституции. Однако в настоящее время нет ни одного федерального законодательного института, кото-

* Дискуссия проводится при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (93—06—100406) «Народы Севера и Сибири в условиях экономических реформ и демократических преобразований».

рый бы рассматривал либо этот, либо подобный проект. Будущее законодательства о коренных народах в России туманно.

Почему же мы предлагаем его для обсуждения?

Первая причина: независимо от того, как в России будут развиваться аграрная реформа и законодательство о коренных народах Севера, поставленные в законопроекте проблемы представляют большой научный интерес для этнографии. Возможно ли вообще законодательство, которое не сотрет важные культурные различия среди сибирских аборигенов, а также специфические условия социально-экономического развития различных регионов Сибири и Севера? Возможно ли в рамках такого законодательства учесть многочисленные и неоднородные точки зрения как ученых этнографов и юристов, так и самих коренных народов при том, что они исходят из различных культурных посылок, а также разных социальных статусов тех и других.

Другая причина: в данный момент академическая среда представляет собой одну из немногих, а может быть, и единственную сферу, где эта проблема систематически обсуждается. Продолжая эту дискуссию, мы надеемся стимулировать и академические и более широкие юридические и культурные инициативы.

Мы выражаем благодарность президенту Ассамблеи депутатов представителей коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока хантыйскому писателю Е. Д. Айпину за разрешение предложить текст законопроекта для дискуссии.

Проект закона представляет собой компромисс между существующими принципами национально-территориального деления и управления со стороны государства коренными народами Севера и принципом общинного самоуправления, который в нем предлагается и который уже складывается в действительности. Цель этого проекта — обозначить более гибкие принципы национальной автономии, которые были бы чувствительны как к культурному, так и к социально-экономическому многообразию в Сибири и которые способствовали бы отходу от чисто этнического подхода к более полному использованию гражданских и общинных критериев в политике в отношении народов Севера.

Осуществление данного проекта означало бы отход от практики государственного патернализма при помощи делегирования юридических и финансовых прав как в экономической, так и в культурной сферах в органы местного, в основном общинного самоуправления. А поскольку этот проект направлен на то, чтобы поддержать традиционную систему природопользования, он добавит гибкости политике государства в отношении ее развития.

И, наконец, это позволит обозначить и поставить проблему о взаимоотношениях лидеров, как бы представляющих интересы этнических групп, и самих групп, непосредственно включенных в традиционную экономическую деятельность.

Мы собираемся комментировать эти проблемы в тексте по следующему плану. Сначала коротко остановимся на основных вехах выработки заложенной в проекте политики и причинах, делающих такой закон необходимым сегодня. Затем мы рассмотрим принципы этого законопроекта и в заключение скажем о некоторых вопросах, которые мы предлагаем для дискуссии.

1. Самоуправление коренных народов Севера в рамках Российского государства было оформлено юридически в XIX в. По принятому в 1822 г. «Уставу об управлении инородцев» были провозглашены и закреплены принципы автономного самоуправления коренных народов Сибири. К началу XX в. коренное население столкнулось со все возрастающим давлением пришлого населения и индустриального развития. В 1920-е годы ряд этнографов (В. Г. Богораз и др.) предложили создать законодательство, которое регулировало бы политику в отношении коренных народов Севера. Идея проекта В. Г. Богораза заключалась в том, чтобы предоставить районам, населенным коренными народами, статус коренных территорий. Однако этому проекту не суждено было реализоваться. Даже сама идея общинной автономии оказалась отвергнутой.

В 1925—1926 гг. был принят и законодательно закреплен список из 26 «малых народов Севера». Эти народы выделили не только по этническому признаку, но и по особому характеру традиционных занятий — оленеводство, охота, рыболовство, морской зверобойный промысел — и связанными с этим особенностями быта (кочевание). Кроме того, их характеризовали малая численность и относительная изоляция от государственных и рыночных экономических центров.

Впоследствии и идея общинного самоуправления, и использование хозяйственных критериев при выделении народов Севера в значительной степени были отвергнуты. Государство приняло концепцию национально-территориального деления и создало ряд автономных округов — значительных территориальных образований, формально управляемых этнической бюрократией и партократией (см. список народов и их административного подчинения). Объектом государственной политики стали эти округа и сами коренные народы Севера, включенные в законодательно закрепленный список.

Такая политика государства охватывала достаточно узкий круг действительных проблем, связанных с жизнью народов Севера.

Во-первых, людей, ведущих промысловое хозяйство и занимающихся оленеводством, гораздо больше, чем тех, кто оказался в списке «малых народов». Вероятно, более конструктивным может быть использование достаточно условного термина «коренные народы» для определения населения, ведущего промысловое хозяйство на Севере. Мы насчитали по меньшей мере еще 21 группу населения, которое в той же мере, как и коренные народы, зависит от традиционного хозяйства, а значит и угрозы уничтожения в результате промышленного развития. Одна часть этих групп традиционно не включалась в список народов Севера, другая представляет собой этнографические группы более многочисленных народов.

Во-вторых, сама идея списка, который послужил основой для создания системы льгот, исключает возможность самоорганизации и культурного самоопределения «снизу». Можно сказать, что сдерживание возможности спонтанной самоорганизации и было смыслом предпочтения советской системой принципа формальной этничности принципу общинной автономии.

Все эти народы и этнические группы живут на Крайнем Севере или в приравненных к ним районах и в основном отличаются малой численностью (от 200—500 до 35 тыс. человек). Численность отдельных из этих народов в последние два десятилетия сокращалась (энцы, кеты, тофалары, селькупы, ханты, манси, нганасаны, негидальцы), что ставит некоторые из них (энцы, тофалары, кеты) на грань исчезновения.

Все они занимаются оленеводством и промысловым хозяйством, что обусловливает специфику их образа жизни — кочевого или полуоседлого. В послевоенное время, особенно в последние 25—30 лет, промышленное освоение территорий проживания этих народов осуществлялось без учета социальных, экономических и экологических последствий и обернулось для них настоящим бедствием. Нарушены природная среда проживания и самобытный уклад их жизни. Многие группы коренных народов подверглись принудительному переселению с их исконных земель и в результате этого — ассимиляции. Территории для ведения традиционного хозяйства сократились. Культура, язык и сам образ жизни были искажены. Вопросы хозяйственного и социально-культурного развития этих народов, промышленного освоения их территории решались государственными органами без учета их мнения.

Важно подчеркнуть, что индустриальное развитие сделало практически невозможным для коренных народов использовать существующие, хотя и неадекватные расселению и образу жизни, формы автономии. В 1960-е годы пришлое население, занятое в индустриальном секторе, превысило коренное во всех округах; последнее составляет в среднем от 0,04 до 25,1% всего населения. Это, конечно же, связано с приростом городского населения округов. В сельских районах коренное население составляет от 53 до 86,6%, т. е. в среднем 74,1%

тельского населения автономных округов. Общее соотношение коренного и пришлого населения не позволяет коренным народам использовать преимущества, вытекающие из наличия собственной автономии.

Большинство включенных в список народов и этнических групп (36 из 49) не имеют никаких форм национально-территориальных образований или автономий. Дополнительная проблема заключается в том, что часто автономный округ занимает территорию меньшую, чем территория расселения народа, давшего ему название.

Такая ситуация ясно показывает, что формально этнический принцип, который превалирует в политике административного деления коренных народов, вряд ли представляет собой адекватный способ организации реальной автономии для коренных народов.

В конце 1980-х годов идея общинного самоуправления получила дальнейшее развитие и активную общественную поддержку. В 1988 г. группа писателей коренных народов Севера направила в ЦК КПСС письмо с предложением о выделении территорий традиционного природопользования. Тема была подхвачена средствами массовой информации. Хантыйский писатель Е. Д. Айпин эмоционально назвал эти земли «территориями жизни». В апреле 1992 г. президент России Б. Н. Ельцин подписал указ «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера». Указ декларировал необходимость выделения территорий традиционного природопользования и был дополнен местным законодательством, принятым рядом автономных округов. Несмотря на ряд законодательных актов, в реальной жизни коренные народы сталкиваются с массой проблем, если хотят получить землю.

Для успешной практики выделения территорий традиционного природопользования, как нам представляется, необходима гарантированная защита, в том числе и в судебном порядке, что невозможно без федерального законодательства. Таким образом, принятие федерального закона, провозглашающего общие принципы политики государства по отношению к коренным народам Севера и закрепляющего их правовой статус, было бы шагом вперед в создании единого правового пространства.

2. В рассматриваемом законопроекте для выделения коренных народов Севера взяты два основных критерия: автохтонность на данной территории (постоянное проживание на территории их предков или сопредельных территориях ко времени вхождения их в состав Русского государства) и сохранение ими традиционной системы жизнеобеспечения благодаря ведению оленеводства и промыслового хозяйства (охота, рыболовство, морской зверобойный промысел, сбор дикорастущих растений).

По этим признакам в состав коренных народов Севера попадают все 26 малочисленных народов Севера: саамы, ненцы, энцы, нганасаны, селькупы, ханты, манси, кеты, эвенки, эвены, долганы, юкагиры, чуванцы, чукчи, коряки, эскимосы, ительмены, алеуты, нивхи, ульчи, нанайцы, удэгейцы, негидальцы, орочи, ульта (ороки), тофалары, а также шорцы и заявившие о себе в последнее время группы, не учтенные переписью 1989 г.,— алюторцы, кереки, тазы, телеуты, чулымцы. У последних сохраняется традиционная система жизнеобеспечения, связанная с оленеводством и промысловым хозяйством (см. обоснование к списку).

Действие данного закона должно распространяться на отдельные народы и их этнические группы — коми-ижемцы (оленеводы), северные якуты (оленеводы), тувинцы-тоджинцы (оленеводы), камчадалы и группы русского старожильческого населения Севера — поморы п-ова Канин, низовьев р. Мезень (мезенцы) — русско-устьинцы, индигирцы, среднеколымцы, колымчане, или нижнеколымцы, включая походчан, марковцы, старожилы-промысловики низовьев Оби, Енисея (усть-енисейцы, или сельдюки), ленские старожилы, затундренные кретьяне Таймыра, которые также живут за счет промыслового хозяйства.

Основная идея законопроекта заключается в том, чтобы защитить в экономической сфере сельское промысловое население, т. е. те группы коренных народов, которые ведут традиционный образ жизни и система жизнеобеспечения которых строится на оленеводстве и промысловых занятиях — рыболовстве, охоте и собирательстве. В остальных сферах жизни и деятельности законопроект гарантирует защиту прав всех представителей коренных народов, в том числе и городских.

Мы остановимся на двух главных аспектах: проблеме земли и организации местного самоуправления. Предлагаемый законопроект предусматривает выделение особых территорий хозяйствования коренных народов Севера. Нам представляется важным подчеркнуть, что общинам коренных народов Севера дается не только право землепользования, но и право собственности на землю. Община может выделять земли семьям в пользование и владение, в соответствии с культурными традициями и нормами. Землепользование может быть приоритетным (только на поверхностные ресурсы) и преимущественным (на все ресурсы, включая подземные недра).

Территории традиционного природопользования (общинные земельные угодья) включают все типы тундровых и таежных ландшафтов, леса, воды, их ресурсы и могут использоваться не только для собственного жизнеобеспечения, но и для рынка. Эти территории не подлежат отчуждению под промышленное и иное освоение, не связанное с оленеводством и промысловым хозяйством.

Основным субъектом экономической деятельности на территориях традиционного природопользования являются самоуправляющиеся общины. Целью законопроекта является широкое определение принципов формирования общин. Общины могут быть этническими, территориальными, члены их могут быть объединены кровнородственными связями. В основу формирования общин должны быть положены культурные и хозяйственные принципы. По сути это объединение нескольких семей или хозяйств для совместного освоения оленьих пастбищ и промысловых угодий и ведения на них хозяйства. Эти принципы должны защитить территории традиционного природопользования от захвата пришлым населением.

Общины как органы местного самоуправления создаются в местах компактного традиционного проживания коренных народов Севера и их традиционной промысловой деятельности по согласованию с местными органами государственной власти. Для более гибкой государственной политики по отношению к коренным народам Севера создаются различные формы национально-территориальных образований, чувствительные к культурным традициям этих народов. Это национальные районы, национальные села и национальные поселки. Механизм общинного самоуправления должен отражать разнообразие точек зрения представителей коренных народов по экономическим и культурным вопросам и включать различные способы выражения волеизъявления через общие собрания, референдумы, организацию ассоциаций и союзов.

Законопроект предполагает самое широкое развитие культурной автономии, которая стимулирует создание культурных центров и других организаций коренных народов, координирующих и выполняющих действия по сохранению, возрождению и развитию языков и культурных традиций. Успешная деятельность в этом направлении может развиваться лишь в рамках местного и общинного самоуправления.

3. В ходе предлагаемой дискуссии мы приглашаем обсудить научную сторону данной проблемы. Обсуждение позволит, как мы надеемся, развить нашу позицию и включить более широкий научный опыт в этот законопроект.

В заключение мы остановимся на некоторых вопросах, которые представляются нам наиболее существенными. Мы приглашаем вас обсуждать и комментировать различные аспекты данного законопроекта. Мы хотели бы получить комментарии по этим проблемам, связанные с различными политическими и культурными контекстами развития обществ охотников и собирателей Евразии,

Америки и Австралии. Для нас были бы также полезны короткие описания и библиографические ссылки на интересные исследования конкретных аспектов рассматриваемых проблем.

Во-первых, проблемой является составление и законодательное закрепление списка коренных народов Севера. В нашей стране это уже почти 70-летняя традиция. Должна ли она сохраняться вечно и каковы механизмы выявления «статусных коренных народов Севера»?

Во-вторых, так как основным субъектом, подзащитным данного закона, является община, члены которой ведут традиционное хозяйство и образ жизни в современных условиях, то возникает несколько вопросов, отражающих противоречивость самого этого феномена. Что из себя представляет сегодня традиционное хозяйство, какую нишу оно занимает в общекультурном контексте и в рыночной экономике? Как распределяются роли различных социальных групп в обществе коренных народов: ведущих традиционное хозяйство и отошедших от него, сохраняющих или утративших связь с территориями традиционного расселения, кочевыми и оседлыми общинами? Каким образом можно разрешить противоречие между общинным и этническим принципами выделения субъектов права в конкретном поселке? Насколько актуально противоречие между идеологической архаизацией общества охотников и собирателей и тенденциями его современного развития?

Другая большая группа проблем связана с тем, что критерии, которые мы предлагаем для выделения «коренных групп», сами по себе не «коренные», а «научные» и «государственные».

Так, генеалогический критерий (этнические и родовые единицы) описывается европейским языком кровного родства и, как правило, неадекватен категориям родства коренных народов [5].

Политико-экономический критерий: при определении традиционного хозяйства посылкой является натуральный характер экономики, т. е. минимальный обмен и максимальная зависимость от природы. В чистом виде традиционность понимается как автономность семейного и общинного хозяйств, которая детерминирована природой и только разрушается от интеграции в государственную и рыночную систему. Именно поэтому традиционность нуждается в охране.

И наконец, юридический критерий. В законе мы противопоставляем государственную и общинную формы собственности, но тут же встает вопрос о соотношении общинной и частной собственности. Кроме того, мы проводим различие между собственностью на землю и землепользованием.

Все эти категории принадлежат языку государства, а не аборигенной культуры, которая, как правило, не имеет соответствующей терминологии на своем языке. Все эти аспекты, важные в практическом смысле, в научном смысле представляют собой проблему, а не решение.

И здесь возникает несколько вопросов. В антропологической литературе разделение на государственные цивилизованные общества и общества, основанные на кровном родстве, подвергнуто убедительной критике [6]. Также критикуется и понятие натурального хозяйства, на котором основаны изолированные «органичные» общины [7]. Суть этой критики заключается в том, что эти разделения проведены не с точки зрения культуры аборигенов, а с точки зрения культуры самого исследователя. Отсюда вопрос: возможна ли более корректная этнографическая точка зрения и возможно ли ее отразить в законопроекте такого типа? Если это не самоописание традиции, а язык, привнесенный извне, то не означает ли это в перспективе создание иерархий в среде самих народов Севера, когда одни будут охотиться, заниматься оленеводством и т. п., а другие (например, элитарная часть народа) решать, является ли этот образ жизни традиционным?

Но это еще не все. Возникает еще одна проблема. Мы сейчас не можем просто так отвергнуть используемые категории на основании подобной антропологической критики. Спустя 300 лет после колонизации Сибири и научный, и бюрократический язык во многом принят коренными народами как «свой». Граница,

проведенная государством и этнографией между «Россией» и «инородцами», т. е. граница между рыночным хозяйством и натуральной экономикой, а также граница между политическими группами и группами, основанными на кровном родстве, независимо от того, адекватна эта граница или нет, часто оказывается также принятой и аборигенами. Каков должен быть объект и смысл юридической антропологии и антропологии вообще в этом контексте?

Примечания

[1] Первоначально он готовился по заказу Госкомсевера РФ (1992 г.); первая редакция была подготовлена З. П. Соколовой, В. А. Тишковым, Ю. Б. Симченко, Н. И. Новиковой; вторая — З. П. Соколовой, Н. И. Новиковой, Н. А. Богдановой.

[2] Группа экспертов по подготовке проекта закона: П. Г. Семенов, Н. А. Богданова, Р. С. Мулукаев, П. И. Пучков, М. В. Пучкова, З. П. Соколова, В. Ц. Худаверден.

[3] Группа экспертов по подготовке проекта закона: М. В. Пучкова, Р. Ф. Васильев, Л. М. Дробижева, И. Ш. Муксинов.

[4] Инициатива комиссии Верховного Совета РФ по вопросам социального и экономического развития автономных республик, автономных областей, автономных округов и малочисленных народов.

[5] *Афанасьева Г. М.* Традиционная система воспроизводства нганасан. М., 1990; *Соколова З. П.* Эндогамный ареал и этническая группа. М., 1990.

[6] *Schneider D. M. A.* Critique of the Study of Kinship. Univ. Michigan Press, 1984; *Kuper A.* The Invention of Primitive Society. L., 1988.

[7] *Fabian I.* Time and the Other. N. Y., 1983; *Wolf E.* Europe and People without History. Berkeley, 1982.

ПРОЕКТ
01.03.93

ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА РОССИИ

Настоящий закон имеет целью защитить права и законные интересы коренных народов Севера, гарантировать их социальное, экономическое и культурное возрождение и развитие с учетом самостоятельно определяемых ими собственных приоритетов в выборе своего образа жизни.

Статья 1. Основные понятия

Данный закон распространяется на коренные народы Севера — народы, происхождение и формирование которых как этноса связано с данной территорией.

Критерии выделения коренных народов:

формирование народа на данной территории и постоянное проживание его представителей на территории обитания предков или сопредельных территориях.

Малочисленные коренные народы Севера — народы, отличающиеся малой численностью (не более 35 тыс. человек), ведением традиционных отраслей хозяйства, целиком и непосредственно зависящих от окружающей среды.

Они нуждаются в особой защите данным законом, так как сохраняют традиционную систему жизнеобеспечения в виде оленеводства и промыслового хозяйства (охота, рыболовство, морской зверобойный промысел, сбор дикоросов) как основу их культуры.

Под действие данного закона подпадают этнические группы отдельных народов, живущие на Севере и занимающиеся оленеводством и промысловым хозяйством (список к закону прилагается).

на занятие оленеводством и промысловым хозяйством как для нужд товарного хозяйства, так и для внутрисемейных потребностей, согласно правилам охоты и рыболовства, установленным законодательством РФ и республик;

на заключение договоров и получение лицензий на использование возобновляемых природных ресурсов в местах их традиционного природопользования;

на участие в разработке программ, предусматривающих размещение и развитие промышленных объектов на территориях традиционного природопользования;

на охрану среды проживания, получение компенсации за ущерб, причиненный природным ресурсам в результате деятельности предприятий, организаций и государственных органов.

Для обеспечения развития традиционных форм хозяйства в местах расселения и хозяйственной деятельности коренных народов Севера, особенно малочисленных, образуются территории традиционного природопользования (ТТП) этих народов — специально выделенные места проживания и хозяйственной деятельности (оленьи пастбища, промысловые угодья), не подлежащие отторжению и промышленному освоению.

ТТП могут использоваться для создания хозяйств товарного характера, при котором производится продукция в размерах, превышающих натуральные потребности данного коллектива (община, семья, кооператив), для реализации на внутреннем и внешнем рынке.

Коренные народы Севера имеют исключительное право коллективного и индивидуального использования возобновляемых природных ресурсов и преимущественное право на использование промысловых угодий и оленьих пастбищ в местах своего традиционного проживания на территориях традиционного природопользования. Это право обеспечивается местными органами государственной власти.

ТТП могут выделяться общинам на правах собственности (общинные угодья) и семьям на правах пожизненного землепользования (семейные угодья).

Граждане, принадлежащие к коренным народам Севера, имеют преимущественное право на создание предприятий, кооперативов и других объединений, занимающихся традиционными отраслями хозяйства и использующих природные ресурсы на территориях традиционного природопользования этих народов.

Вопросы об образовании и деятельности предприятий, кооперативов и других организаций, занимающихся традиционными для коренных народов Севера отраслями хозяйства на ТТП, решаются общиной.

Деятельность предприятий и организаций в местах традиционного проживания и традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера осуществляется с учетом их интересов и их права на территории традиционного природопользования, а также в соответствии с государственными программами освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Право на территории традиционного природопользования имеют лица, постоянно проживающие на этих территориях и занимающиеся промысловым хозяйством. Непромысловое население из числа коренных народов Севера (в том числе и городское) может получить это право лишь в случае переселения в сельскую местность, где хозяйственная деятельность имеет промысловую направленность, и перехода к промысловым занятиям. В этом случае община или органы местного самоуправления могут наделить эти лица общинными угодьями.

Органы местной законодательной и исполнительной власти по представлениям общин определяют границы территорий традиционного природопользования, общинных и семейных угодий коренных народов Севера.

Принципы определения границ этих территорий утверждаются специальными законодательными актами РФ с учетом специфики каждого конкретного района. Высшей инстанцией в решении спорных вопросов является Верховный Совет России.

Для сохранения среды проживания коренных народов Севера образуются территории приоритетного природопользования с особым режимом землепользования, не подлежащие отчуждению под промышленное освоение,— резерваты, национальные парки, заказники и заповедники. На этих территориях разрешается заниматься традиционными отраслями хозяйства и промыслами только гражданам из числа коренных народов Севера, традиционно проживающим на данной территории, и в строго ограниченных размерах, исключающих товарный характер хозяйства.

Правовой статус и порядок образования ТТП, территорий приоритетного природопользования, национальных парков, заповедников, заказников и резерватов определяются законом РФ «О территориях традиционного природопользования».

Федеральные и региональные программы освоения природных ресурсов и охраны окружающей среды, касающиеся территорий традиционного природопользования коренных народов Севера, разрабатываются государственными органами при обязательном участии представителей этих народов и подлежат научной экспертизе.

Промышленное использование земли и природных ресурсов, строительство и реконструкция хозяйственных и других объектов в местах традиционного расселения и хозяйственной деятельности коренных народов Севера допускается при наличии необходимых гарантий охраны среды их проживания. разрешается в порядке, установленном настоящей статьей п. 1 настоящего закона, и осуществляется на основе договоров, заключаемых организациями с администрацией органов самоуправления в соответствии с законодательством РФ и республик.

Предприятия и организации, причинившие ущерб земле, другим природным ресурсам и окружающей среде на территориях традиционного природопользования и сопредельных территориях коренных народов Севера, обязаны выплатить соответствующую компенсацию органам местного самоуправления, отдельным гражданам, а также осуществить необходимые меры по восстановлению нарушенных природных ресурсов.

Деятельность предприятий, организаций, нарушающих установленный режим природопользования в местах проживания и хозяйственной деятельности коренных народов Севера, может быть приостановлена в порядке, предусмотренном законодательством РФ и республик.

Статья 9. Права в сфере занятости и найма на работу

Органы государственного управления принимают особые меры, обеспечивающие эффективную защиту в отношении найма и условий занятости для представителей коренных народов Севера. Последние пользуются преимущественным правом (при прочих равных условиях) на получение работы на предприятиях, в учреждениях и организациях, расположенных в местах их проживания и связанных с промысловой хозяйственной деятельностью этих народов. Системы здравоохранения и просвещения отдают предпочтение подготовке и найму работников из представителей местных коренных народов.

Статья 10. Организация медицинского обслуживания

Органы управления РФ обеспечивают коренным народам Севера должное медицинское обслуживание и предоставляют ресурсы для создания службы здравоохранения, максимально приближенной к местам их проживания. По мере необходимости коренные народы Севера совместно с государственными органами РФ, республик в составе РФ, краев, областей и автономных округов, местного самоуправления участвуют в создании и реализации специальных программ развития системы здравоохранения в местах проживания коренных народов Севера.

Статья 11. Основные права в области культуры

Коренные народы Севера имеют право на возрождение, сохранение и развитие своей культуры и родного языка. Государственные органы гарантируют представителям коренных народов Севера право культурно-национальной, в том числе экстерриториальной, автономии. Носителями национальных прав в области культуры выступают ассоциации, землячества, национальные союзы и другие объединения, создаваемые на основе свободного личного волеизъявления. Культурная политика проводится через создаваемые этими народами этнокультурные центры и другие учреждения культуры. Выбор приоритетов в развитии культуры находится в компетенции местных органов самоуправления.

Государство оставляет за собой право организации охраны памятников историко-культурного наследия этих народов и контроля за выполнением охранных мероприятий.

Статья 12. Организация образования

Органы государственного управления РФ, республик, краев, областей, автономных образований, местного самоуправления при получении общего и специального образования обеспечивают равные условия для коренных народов Севера по сравнению с другими народами. Все программы специальной подготовки исходят из требований экономических и социально-культурных условий и практических нужд соответствующих народов. В создании и реализации таких программ необходимо участие органов

местного самоуправления и общественных организаций коренных народов Севера. По просьбе последних им предоставляется необходимое техническое и финансовое содействие.

За коренными народами Севера признается право на создание собственных учебных заведений. Компетентные органы управления предоставляют для этого необходимые ресурсы.

Государство обеспечивает необходимые меры по распространению знаний об истории и культуре коренных народов Севера среди представителей других народов, работающих и проживающих в районах Севера.

Статья 13. О языке коренных народов Севера

В местах компактного проживания коренных народов Севера и деятельности местных органов государственной власти и управления, предприятий, организаций и учреждений наряду с официальным языком РФ и официальными языками республик могут использоваться языки этих народов.

Местные Советы совместно с региональными ассоциациями коренных народов Севера определяют перечень населенных пунктов, объектов хозяйственного и социально-культурного назначения, наименования которых обозначаются на языках коренных народов Севера.

Органы государственного управления РФ, республик, краев, областей, автономных образований совместно с органами местного самоуправления коренных народов Севера обеспечивают:

— создание письменности для не имеющих ее народов;

— организацию непрерывной системы обучения, дающей возможность изучать родной язык.

Статья 14. Права в области информации

Коренные народы Севера имеют право на получение и распространение информации на родном языке, создание собственных средств массовой информации. Государственные органы оказывают им при этом необходимое техническое и финансовое содействие.

Органы государственного управления принимают меры для ознакомления коренных народов Севера с их правами и обязанностями, определенными данным законом, другими законодательными актами РФ, касающимися этих народов.

Статья 15. Защита прав коренных народов Севера

Государство защищает права коренных народов Севера. Коренные народы Севера при нарушении их прав государственными, общественными органами, предприятиями, учреждениями, независимо от форм собственности, частными предпринимателями могут требовать восстановления их прав в судебном порядке.

Иски в суд о восстановлении нарушенного права подаются либо представительным органом коренного народа Севера (в том числе местным самоуправлением поселка или национального села), либо соответствующим общественным объединением, в том числе общиной.

В суде первой инстанции такие дела рассматриваются при обязательном участии общественного защитника — представителя коренного народа Севера от Всероссийской или региональной Ассоциации народов Севера.

Статья 16. Обращение в Конституционный суд РФ

Государственный или общественный орган, представляющий интересы коренного народа Севера, вправе выступить с инициативой о проверке конституционности нормативного акта, затрагивающего права и законные интересы этого народа, перед субъектами, обладающими правом обращаться в Конституционный суд с ходатайством о такой проверке.

В порядке индивидуальной жалобы на нарушение прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера в Конституционном суде может оспариваться правоприменительная практика по делам, касающимся прав коренных народов Севера.

Статья 17. Международные договоры

Если вступившими в силу международными договорами РФ и ратифицированными РФ международными конвенциями устанавливаются иные нормы, касающиеся прав и интересов коренных народов, чем те, которые предусмотрены настоящим законом, то закон должен быть приведен в соответствие с нормами международных соглашений.

СПИСОК
КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

1. Саамы (1890 чел.)	— Мурманская область
2. Ханты (22 521 чел.)	— Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский а. о. Тюменской обл., Томская обл.
3. Манси (8461 чел.)	— Ханты-Мансийский а. о. Тюменской обл., Свердловская обл.
4. Ненцы (34 665 чел.)	— Архангельская обл. Ненецкий а. о., Ямало-Ненецкий а. о. Тюменской обл., Таймырский а. о. Красноярского края, Мурманская обл.
5. Энцы (209 чел.)	— Таймырский а. о. Красноярского края
6. Нганасаны (1278 чел.)	— Таймырский а. о. Красноярского края
7. Селькупы (3612 чел.)	— Ямало-Ненецкий а. о. Тюменской обл., Красноярский край, Томская обл.
8. Кеты (1113 чел.)	— Туруханский р-н Красноярского края. Эвенкийский а. о.
9. Эвенки (30 163 чел.)	— Ямало-Ненецкий а. о. Тюменской обл., Таймырский и Эвенкийский а. о. Красноярского края, Катангский р-н Иркутской обл., Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Приморский край, Сахалинская обл., Республика Бурятия, Амурская область, Читинская обл.
10. Долганы (6932 чел.)	— Таймырский а. о. Красноярского края, Якутия
11. Юкагиры (1142 чел.)	— Якутия, Чукотский а. о. Магаданской обл.
12. Эвены (17 199 чел.)	— Якутия, Чукотский а. о. Магаданской обл., Корякский а. о. Камчатской обл., Хабаровский край
13. Чукчи (15 184 чел.)	— Якутия, Чукотский а. о. Магаданской обл., Корякский а. о. Камчатской обл.
14. Коряки (9242 чел.)	— Корякский а. о. Камчатской обл.
15. Эскимосы (1719 чел.)	— Чукотский а. о. Магаданской обл.
16. Алеуты (702 чел.)	— Корякский а. о. Камчатской обл.
17. Ительмены (2481 чел.)	— Корякский а. о. Камчатской обл.
18. Тофалары (731 чел.)	— Нижнеудинский р-н Иркутской обл.
19. Ульчи (3233 чел.)	— Хабаровский край
20. Нанайцы (12 023 чел.)	— Хабаровский край
21. Нивхи (4673 чел.)	— Сахалинская обл.
22. Удэгейцы (2011 чел.)	— Приморский край
23. Негидальцы (622 чел.)	— Хабаровский край
24. Ороки (ульта) (190 чел.)	— Сахалинская обл.
25. Орочи (915 чел.)	— Хабаровский край
26. Чуванцы (1511 чел.)	— Чукотский а. о. Магаданской обл.
27. Алюторцы (2000 чел.)	— Корякский а. о.
28. Кереки (100 чел.)	— Чукотский а. о.
29. Тазы (300 чел.)	— Приморский край
30. Чулымцы (300 чел.)	— Томская обл., Красноярский край
31. Шорцы (16 652 чел.)	— Кемеровская обл.
32. Телеуты (ок. 3000 чел.)	— Кемеровская обл., Алтайский край
33. Тувинцы-тоджинцы (оленеводы)	— Иркутская обл.
34. Водь (200 чел.)	— Ленинградская обл.
35. Ижорцы (449 чел.)	— Ленинградская обл.
36. Вепсы (12 142 чел.)	— Ленинградская, Вологодская обл., Республика Карелия
37. Карелы (124921 чел.)	— Республика Карелия
38. Коми-зыряне (147 269 чел.), в том числе коми-ижемцы (оленеводы)	— Республика Коми
39. Якуты (380 242 чел.), в том числе северные якуты оленеводы	— Республика Саха (Якутия)
Группы русских старожилов	
40. Камчадалы (28 000 чел.)	— Камчатская область
41. Русско-устьинцы, или индигирщики	— Республика Саха (Якутия), Алаиховский район
42. Колымчане, или нижнеколымцы, среднеколымцы, в том числе походчане (6000 чел.)	— Республика Саха (Якутия), Нижнеколымский район

43. Марковцы — Чукотский а. о.
44. Ленские старожилы, якутяне, якутские казаки — Республика Саха (Якутия)
45. Усть-енисейцы, или сельдюки (5—6000 чел.) — Красноярский край
46. Затундренные крестьяне — Таймырский а. о.
47. Обские старожилы — Ханты-Мансийский а. о.
48. Канинские поморы — Архангельская область
49. Мезенцы (10—15 000 чел.) — Архангельская обл.

В данном списке перечислены 26 народов, официально считающихся малочисленными. К ним присоединены также четыре народа (алюторцы, кереки, тазы, чулымцы) и условно три народа: шорцы, телеуты, тувинцы-тоджинцы (оленеводы). В состав коренных народов Севера входят три народа Ленинградской, Вологодской областей и Карелии (водь, ижора, вепсы), три народа, отличающихся большой численностью,— карелы, коми-зыряне и якуты. Среди последних двух следует выделить их этнографические группы — коми-ижемцы и северные якуты, те и другие — оленеводы. В число коренных народов Севера условно можно включить этнографические группы русских старожилов.

Наконец, в числе манси как малочисленного народа Севера следует числить и их группу в Свердловской области — ивдельских манси.

Ивдельские манси (около 170 человек) являются этнографической группой манси, народа, который всегда входил в число народов Севера, хотя и живет в Свердловской области, не входящей в территории Севера. Суть в том, что они занимаются традиционными отраслями хозяйства — охотой, оленеводством и рыболовством.

Алюторцы и кереки — малочисленные народы, которые живут на Севере, занимаются традиционными отраслями хозяйства, но не включены в переписи. Они числились среди коряков.

Тазы — китаизированная группа удэгейцев (ранее их и числили в составе удэгейцев).

Чулымцев перечисляли раньше среди сибирских татар, однако это своеобразная группа, близкая по хозяйственным занятиям и образу жизни народам Севера.

Шорцы по численности, хозяйственным занятиям и образу жизни также близки народам Севера.

Тувинцы-тоджинцы — оленеводы, живут в Иркутской области.

Телеуты живут в Кемеровской области и Алтайском крае. Раньше их числили среди алтайцев. Их около 3 тыс. человек.

Шорцы, телеуты и тувинцы-тоджинцы проживают на территории своего исконного обитания и сохраняют свою культуру и традиционную систему хозяйствования, в которой значительное место занимают оленеводство, охота и собирательство. Телеуты с 1926 г. не имели статуса самостоятельного народа. Шорцы были лишены национальной государственности в 1939 г. Это создало большие сложности для развития традиционной системы жизнеобеспечения и культуры.

Карелы относятся к числу больших по численности коренных народов Севера; водь, ижорцы и вепсы — к числу малочисленных. На них должно распространяться действие данного закона по всем статьям, кроме статьи о территориях традиционного природопользования, так как их система жизнеобеспечения сейчас не связана с традиционным хозяйством.

Коми-зыряне и якуты — также коренные народы Севера, большие по численности. Среди них особо следует выделить группы оленеводов.

Коми-ижемцы живут в Ненецком а. о. Архангельской обл., в Мурманской области, Ямало-Ненецком и Ханты-Мансийском автономных округах Тюменской области. Их насчитывается более 15 тыс. человек, из них оленеводы составляют примерно 7—8 тыс. человек. Коми-ижемцы переселились на эти территории со второй половины XIX в. Они занимаются оленеводством, охотой и рыболовством.

Северные якуты живут на северо-западе Якутии. С XVII в. здесь сложилась специфическая этнографическая группа якутов, ведущих промысловое хозяйство, образ жизни которых строится на оленеводстве. Их насчитывается около 5 тыс. человек.

Действие данного закона должно быть распространено на отдельные русские старожильческие группы в связи с тем, что они проживают на территориях Крайнего Севера и их система жизнеобеспечения основана на традиционном промысловом хозяйстве.

Камчадалы — старожильческая группа метисного происхождения (потомки русских и оседлых коренных народов), складывающаяся на Камчатке с середины XVIII в. Их насчитывается около 25—28 тыс. человек, из них промысловым хозяйством занимаются около 10 тыс. человек. Основой системы хозяйствования являются рыболовство, а также пушная охота и промысел морского зверя.

Русские старожилы Канинского полуострова (канинские поморы — пос. Несь, Кия, Шойна и др.), русское население низовьев Мезени (мезенцы), а также поселков в Большеземельской и Малоземельской тундрах занимаются в основном рыболовным, морским зверобойным и охотничьим промыслом при незначительных подсобных хозяйствах. Общая численность их может быть определена весьма приблизительно в 10—15 тыс. человек. Отдельные группы этого населения известны уже с XVIII в.

Русские старожилы Севера Якутии подразделяются на русско-устьинцев (или «индигирщиков»), «колымчан» (или нижнеколымцев), включая «походчан» (среднеколымцев) и «марковцев». Все эти старожильческие группы известны с XVIII в. Они ведут промысловое хозяйство, основой которого являются рыболовство и охотничий промысел. Общая численность их не превышает 6 тыс. человек.

Русские старожильческие группы низовьев Енисея известны под общим названием усть-енисейцы, или «сельдюки». Они зафиксированы в официальных документах начиная с конца XVII в., ведут исключительно промысловое хозяйство. Общая численность их не превышает 5—6 тыс. человек.

Затундренные крестьяне живут на Таймыре. Обские и ленские старожильческие группы расселены дисперсно и мало изучены до настоящего времени.

Ethnographers Write A Law: Context and Problems.

The proposed bill «Foundations of the Legal Status of Indigenous Peoples of the Russian North» has been written by order of the Assembly of Deputies from the Indigenous Peoples of the North Siberia and Far East. It stipulates that some new principles of state policy concerning the peoples in question should be introduced, such as singling out territories for practicing traditional management of nature, community self-government, and cultural autonomy.

Z. P. Sokolova, N. I. Novikova, N. V. Ssorin-Chaikov