

© 1995 г., ЭО, № 2

ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА»*

Проблемы коренных малочисленных народов России все больше привлекают к себе общественное внимание. Это выражается, в частности, в стремлении государства определить правовые формы бытия данных народов, создать юридические гарантии защиты их прав и интересов.

Серьезным шагом в указанном отношении необходимо признать включение в Конституцию Российской Федерации нормы, обязывающей Россию гарантировать права коренных малочисленных народов в соответствии с общественными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). В целом же за последние 3—4 года на федеральном и региональном уровнях, по моим подсчетам, было принято свыше 150 актов, касающихся различных аспектов жизнедеятельности названных народов. Однако законодательный процесс едва ли можно считать завершенным. Скорее в рассматриваемой сфере создана лишь первичная база для последующего движения в поиске наиболее адекватных правовых решений.

Проект федерального закона «Основы правового статуса коренных народов Севера России», подготовленный в инициативном порядке группой специалистов, представляет собой одно из таких решений. Он содержит определенную концепцию, нацелен на обеспечение интересов и прав коренных народов Севера России. Его можно признать как вариант, пригодный для обсуждения, в том числе и в соответствующих комитетах Федерального собрания.

Есть основания утверждать, что представлен документ, идеи которого могут быть реализованы в виде предлагаемого акта либо через положения иных актов на данную тему.

Вместе с тем, анализируя законопроект, нельзя не обратить внимание на некоторые моменты.

1. Проект правового акта является частью складывающейся системы законодательства о коренных малочисленных народах России. Поэтому его содержание должно быть скорректировано с иными правовыми актами, принятие которых планируется Государственной думой, в частности об основах правового статуса коренных малочисленных народов России, о правовом статусе национального района, национального сельского поселения и др.

В названном контексте было бы уместно: показать соотношение законопроекта с официальным проектом федерального закона об основах правового статуса коренных малочисленных народов; возможно, выдвинуть идею отказа от последнего и принятия только закона о правовом статусе коренных народов Севера; снять подробности, например, в части создания национальных районов, поселков и сельсоветов, имея в виду наличие по этому поводу специальных актов; назвать акты, которые должны быть приняты в развитие закона на федеральном, республиканском, областном, краевом и окружном уровнях. Такой подход позволил

* См. Этнографическое обозрение. 1995. № 1.

бы увидеть проблему в комплексе и обозначил бы необходимость ее скоординированного правового решения.

2. Ряд положений законопроекта нуждаются в дополнительном осмыслении: не совсем ясно, какие отношения в принципе должны охватываться понятием «правовой статус коренных народов» и какие необходимо зафиксировать в федеральных основах;

требует разъяснения соотношение понятий «коренные народы Севера» и «малочисленные народы», ибо в тексте проекта есть такие выражения, как «малочисленные коренные народы» (ст. 1) и «коренные народы Севера, особенно малочисленные» (ст. 8);

законопроект претендует на закрепление и защиту прав коренных народов Севера. Надо ли это понимать так, что речь идет о правах и гарантиях этнической общности как целого, особого субъекта права? Думается, что подобное допустимо, но их реализация требует специальных институтов и механизмов, например формирования представительных органов с рекомендательными полномочиями по типу саамского парламента, иных способов выработки коллективных решений и правовой защиты коллективных прав. Такой подход, естественно, не исключает выделения прав соответствующих этносов и индивидов, относящихся к этим этносам;

вряд ли правильно общие принципы национальной государственной политики объявлять в качестве принципов государственной политики по обеспечению прав коренных народов Севера (ст. 2);

при характеристике местного самоуправления коренных народов (ст. 6) было бы правильно исходить из того, что оно осуществляется в рамках общих представлений о местном самоуправлении. Это, однако, не исключает его особенностей применительно к названным народам и специального регулирования (например, относительно общин);

трудно понять, почему «носителями национальных прав» в области культуры объявляются только объединения (ст. 11). А индивиды таковыми не являются?

наименование ст. 15 «Защита прав коренных народов Севера» шире, чем ее содержание, ибо необоснованно сводить защиту только к судебным формам. При этом механизм судебной защиты должен дифференцироваться в зависимости от того, о каких правах идет речь: коренных народов Севера в целом, их групп или представителей (индивидов, объединений). В установленном порядке защитные функции способны выполнять Конституционный суд Российской Федерации и органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации.

Авторский проект закона «Основы правового статуса коренных народов Севера России» актуален. Он обозначает проблемы, нуждающиеся в правовом регулировании, и предлагает методы для их разрешения. Именно поэтому законопроект может представлять интерес для федерального и регионального законодателя, использован коренными народами и их объединениями в нормотворческих инициативах.

В. Кряжков

* * *

Статья 2

Несмотря на то что с основной идеей этой статьи я не только согласна, но и считаю единственно правильной, хотелось бы узнать, каким образом предлагается практическое ее осуществление? Дискриминация коренных народов и сегодня по закону преследуется, но в практической жизни она все равно существует.

Кроме законодательного акта, запрещающего дискриминацию, нужны конкретные меры со стороны государства, которые помогут в его осуществлении. Например, в тех районах, где совместно живут коренные народы и люди других

национальностей, надо было бы организовать специальные программы, обеспечивающие знакомство с обычаями, культурой и мировоззрением коренного населения (Об этом частично идет речь и в ст. 12).

Статья 4

Одним из самых важных вопросов является создание не только государственных, но и местных программ возрождения и развития коренных малочисленных народов Севера. В этой статье, как и в целом в законопроекте, заслуживает одобрения большое внимание, которое уделяется финансовым и материально-техническим средствам осуществления основных идей законопроекта.

Статья 6

По этой статье я имею единственное замечание: к постулату о том, что государство способствует сохранению и развитию общин как форм местного общественного самоуправления, я бы добавила указание на конкретные способы, какими оно будет осуществляться. Например, временной экономической поддержкой отсталых общин, обучением их людей работе в органах власти и управления и т. д.

Статья 8

Эта статья является основой всего законопроекта, составлена исключительно профессионально и основательно. Особенно удовлетворяет внимание, которое уделяется защите в экономической сфере территорий традиционного природопользования.

В этой статье я вижу всего лишь одно противоречие. Что значит приоритетное развитие традиционных отраслей хозяйства согласно правилам охоты и рыболовства, установленным законодательством РФ и республик? Что делать в том случае, если община создала такие правила, которые не соответствуют правилам республики, но являются более приемлемыми для самой общины? Если общинам дается не только право землепользования, но и право собственности на землю, то при чем тут правила охоты и рыболовства РФ?

Статья 13

Вопрос родного языка для каждого народа является одним из самых важных и больных. Как заметил венгерский поэт Ференц Келчэи, народ живет в своем языке. И в этой истине человечество многократно могло убедиться не только в прошлом, но и сегодня. Исчезновение, ассимиляция народа начинается тогда, когда люди перестают думать, творить, говорить на родном языке. Поэтому считаю, что предлагаемые данным законопроектом меры о защите родного языка коренных народов Севера недостаточны.

Во-первых, в органах государственной власти и управления в местах компактного проживания коренных народов Севера не могут использоваться, а должны использоваться языки этих народов. То есть в каждом учреждении, организации государственной власти и управления должен быть человек, который говорит на языке коренных жителей, и его работа должна заключаться в помощи им при составлении нужных документов и т. п.

Следующая поправка, которая мне кажется тоже существенной, относится к той части этой статьи, где пишется об обучении. В законопроекте предлагается такая система обучения, которая дает возможность изучать родной язык детям малочисленных народов. Я считаю, что законопроект надо изменить таким образом, чтобы дать возможность говорить, обучаться на родном языке этим детям. Такой формой может быть обучение детей не в интернатах, а через радио, когда учитель на родном языке объясняет уроки. Такая форма обучения успешно ведется в отдаленных пунктах Австралии.

В местах компактного проживания коренных народов Севера следует не только обозначать населенные пункты, объекты хозяйственного и социально-культурного назначения на языках этих народов, но и установить, что наряду с официаль-

ными языками в них должны использоваться и языки коренных народов Севера. Язык может сохраниться у молодого поколения лишь в том случае, когда они не стыдятся своего языка, если их родной язык не только официально считается, но и на практике является равноправным с государственным языком.

Что касается проблемы составления и законодательного закрепления списка коренных народов Севера, я полностью согласна с критериями составителей законопроекта. Автохтонность на данной территории и сохранение этими народами традиционной системы жизнеобеспечения являются вполне объективными критериями, поддающимися строгой фиксации.

Что касается второго круга проблем, то здесь дело обстоит гораздо сложнее. Я думаю, что те противоречия между традиционным хозяйством и рыночной экономикой, которые есть у малочисленных народов Севера, должны решаться постепенно самими этими общинами. Они должны сами найти пути их решения, государство должно лишь способствовать осуществлению этих решений.

Что касается противоречия между идеологической архаизацией общества охотников и собирателей и тенденциями его современного развития, то мне представляется это скорее проблемой политиков и государственных чиновников, чем представителей коренного населения. Их идеология, существовавшая и совершенствовавшаяся в течение многих веков, отлично способствовала ведению охоты и рыболовства. Эта идеология не мертва, она меняется, дополняется новыми чертами и сегодня постепенно приспосабливается к новым тенденциям развития. Но для этого нужно время. Именно времени не хватает этим народам для адаптации к современным условиям жизни, если государство не примет существенных мер в защиту коренных народов Севера.

Наконец, несколько слов о тех критериях, которые законопроект предлагает для выделения коренных народов. Как я уже отмечала выше, они вполне объективны. Не только эти критерии, но и весь законопроект сформулирован в четких правовых категориях. Спустя 300 лет после колонизации Сибири, нравится это или нет, но аборигенные народы находятся внутри централизованного государства. Сформулировать такой закон, который соответствовал бы генеалогическим критериям всех коренных народов Севера, просто невозможно. Но стараться, как это сделано в данном законопроекте, чтобы закон как можно лучше подошел каждому из этих народов, — долг составителей законопроекта.

Данный законопроект является добросовестной научной работой этнографов, историков, юристов. В интересах коренных народов, чтобы его одобрили как можно скорее не только в Ассамблее депутатов представителей народов Севера, но и в федеральных законодательных институтах.

А. Кережи

* * *

На сегодняшний день общепризнана необходимость выработки нового курса в решении проблем малочисленных народов России. И это касается не только насущных социально-экономических задач. В контексте сложившейся в стране национально-политической ситуации первоочередными становятся вопросы определения правового статуса народов Российской Федерации и форм их политико-административного устройства. Это требует в свою очередь создания соответствующей юридическо-правовой базы, важнейшей частью которой мог бы стать предложенный к обсуждению проект Закона «Об основах правового статуса коренных народов России».

Несмотря на некоторый пессимизм его авторов в отношении перспектив законодательства о коренных народах, хотелось бы верить, что результаты научной дискуссии по данному поводу будут переведены в практическую плоскость. Ученые, в отличие от нынешних политиков, не могут самоустраниться от решения проблемы будущего уникальных этносов Северной Азии.

Возникает вопрос, а возможна ли вообще разработка законодательства, адекватного реалиям и специфике социального и экономического положения аборигенов Севера и Сибири? Возьму на себя смелость утверждать, что возможна, но на уровне определения наиболее общих принципов, подходов, форм. Проблема состоит в том, чтобы создать законодательную модель, которая будет достаточно гибкой, способной учесть локальное своеобразие различных этносоциальных групп коренного населения. Необходимо также наличие механизмов реализации этой модели, привязанных к конкретным региональным условиям. О важности создания такого рода механизмов-адаптеров свидетельствует весьма поучительный опыт введения «Устава об управлении инородцев» 1822 г., учитывавшего принципы общинного самоуправления и тем самым впервые определившего правовой статус сибирских аборигенов. Если говорить о преемственности названного Устава и обсуждаемого сейчас проекта, то, несомненно, нужно учесть этот исторически оправдавший себя принцип.

Так как вопрос о самоопределении, самоорганизации коренных народов является одним из наиболее сложных и важных, хотелось бы высказать по данной теме ряд конкретных замечаний и предложений.

Прежде всего, в такого рода документе, каким является обсуждаемый проект, требуется определить статус автономных образований. На сегодняшний день он не совсем ясен. Достаточно привести в пример беспрецедентную ситуацию, сложившуюся в Тюменском регионе, где в одних административных границах сосуществуют три, по сути самостоятельных, субъекта Федерации — два автономных округа (Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский) и так называемый юг Тюменской области, руководство которых по-разному определяет тактику и стратегию своей национальной политики.

Сегодня совершенно очевидно, что автономные округа не выполняют своих функций по защите коренных народов от произвола ведомств, эксплуатирующих природные ресурсы территорий, и вообще малопригодны. Понятно, что в настоящий момент ликвидация автономий невозможна и поиск компромисса между сложившимися принципами национально-территориального деления, государственного управления коренными народами и общинного самоуправления, предложенный авторами проекта, целесообразен. Но этот компромисс следует рассматривать в качестве временной меры, рассчитанной хоть и на длительный, но переходный период. Авторам проекта стоило бы более определенно сформулировать механизм, по которому от усиления национальных функций автономий акцент переносится на постепенную передачу соответствующих полномочий органам территориально-общинного самоуправления.

Простая декларация права на самоуправление ничего не даст, если не будут созданы условия, обеспечивающие правовую и экономическую самостоятельность общин. Прежде всего, это проведение принципа невмешательства государства во внутриобщинную жизнь и юридическое признание традиционного социального устройства. Первый принцип реализуется путем четкого определения полномочий и обязанностей органов аборигенного самоуправления, второй — разграничением сфер компетенции общин и местных государственных институтов, традиционного права и государственной юрисдикции. Здесь уместно напомнить, что система «косвенного» управления, сложившаяся у сибирских «инородцев» в XIX в., предполагала не только использование традиционных социальных институтов, но и соответствующие формы и методы взаимодействия низовых административных структур с аборигенными социумами, позволявшие амортизировать давление государственного аппарата.

Чрезвычайно сложным является вопрос о статусе юридических обычаев коренных народов. Обычно-правовой комплекс сибирских аборигенов в том виде, в каком он сложился к началу XX в. и более или менее исследован¹, значительно разрушен. Современное его состояние требует специального изучения. Поэтому предлагаемое некоторыми исследователями² создание особого этнического права с использованием традиционно-правовых норм весьма проблематично. К тому же

следует учесть, что подобная попытка, предпринятая по инициативе М. М. Сперанского в середине XIX в., окончилась неудачей. Тем не менее не подлежит сомнению тот факт, что правосознание автохтонов коренным образом отличается от такового же у представителей «европейского» общества. Как быть в этой ситуации? Здесь слово за правоведами и этнографами, специально занимающимися данной проблематикой.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что институты реального самоуправления у народов Крайнего Севера могут быть созданы только на общинном и межобщинном уровнях. Реализация этой идеи не самоцель, а средство адекватного включения этнических групп аборигенов в административно-политическую систему государства. Решение данного вопроса — одна из основных задач законодательства, определяющего правовое положение коренных народов Севера и Востока России.

А. Ю. Конев

Примечания

¹ Зибарев В. А. Юстиция у малых народов Севера (XVII—XIX вв.). Томск, 1990.

² Неотрадиционализм на Российском Севере (этническое возрождение малочисленных народов Севера и государственная региональная политика). М., 1994. С. 34—37.

* * *

В перестроечные и постперестроечные годы предпринимались и продолжают предприниматься попытки реорганизовать жизнь коренных народов Севера на новых экономических и социально-политических принципах. Но до сих пор эти новые принципы четко не определены и не сформулированы, хотя относительно коренных народов было издано несколько десятков законодательных актов, указов, постановлений как федерального, так и местного характера. Интересы реальной власти на Севере в лице промышленных монополий, окружных и районных администраций сегодня не только не совпадают с интересами коренного населения, но и по многим позициям противоположны им. Без особого статуса северные народы вряд ли смогут разрешить стоящие перед ними проблемы. Поэтому нужно приветствовать инициативу авторов законопроекта «О коренных народах Севера», пригласивших к размышлению над важными для жизни этих народов вопросами. Проблемы, волнующие авторов проекта, встают и перед другими этнографами, чьи интересы связаны с Севером и кого беспокоит настоящее и будущее северных народов. Опираясь на опыт исследований по хозяйству, социальной организации, землепользованию хантов и манси, я позволю себе высказать несколько суждений относительно основных положений законопроекта.

Прежде всего хотелось бы обратить внимание на то обстоятельство, что в двух своих основополагающих моментах — об общине и землепользовании — проект исходит из реальностей бытия северных народов, занимающихся промысловым хозяйством и оленеводством. Популярный сегодня лозунг «возрождения народов Севера», на мой взгляд, предполагает возврат к «традиционности», т. е. к тем устоям, на основе которых северные народы жили многие десятилетия, сохраняя специфическую систему жизнеобеспечения (юридически закрепленным в «Уставе об управлении инородцев» 1822 г.) и которые пытались реализовать в 20-е годы нашего столетия деятели Комитета Севера.

Одна из важных проблем, стоящих сегодня перед северными автохтонами, — проблема землеустройства. Для ее решения представляется необходимым обратиться к анализу традиционной системы общественной организации северных народов. Основной единицей социальной структуры у народов Сибири и Севера, занимающихся промыслами и оленеводством, была община, представля-

шая собой группу хозяйств, сообща использовавших промысловые угодья. Общины были разными по численности и территории (например, у хантов и манси — от 10 до 300 человек). Фактически община распадалась на несколько (2—4) сезонных поселения, потому что промысловая деятельность, с ее чередованием в течение года различных способов рыболовства и охоты требовала сезонно-круговых миграций и приближения поселений к промысловым угодьям. Именно за общиной властями закреплялись угодья («дачи» по терминологии официальных документов XVIII—XIX вв.), на которых ее члены вели хозяйство либо посемейно, либо коллективно. Следует подчеркнуть, что это были реально и регулярно используемые угодья: рыболовные, охотничьи, пастбищные, сенокосные, а также ягодные и кедровые. Это были территории непосредственного хозяйствования населения. Посторонние, иноэтничные новопоселенцы, пользовались этими угодьями только с разрешения общины за определенную плату (практика *кортама*, или аренды). Несколько общин объединялись в волость, которая была основной социально-административной единицей. Волости создавались на территории проживания коренных народов Сибири сразу после их вхождения в состав Российского государства, причем обычно в волость включалась какая-либо исторически сложившаяся самостоятельная группа коренного населения целиком. Под волостями значились определенные группы населения с подразумеваемой территорией, на которой они проживали. Поэтому на одной и той же площади располагались русские волости и волости аборигенного населения, так что фактически территория волости представляла собой совокупность территорий общин ее составляющих. Вместе с тем, у жителей волости существовало вполне конкретное представление о ее границах вследствие того, что поселенный (и даже фамильный) состав волостей был довольно стабильным. Волостные границы обычно совпадали с территорией, освоенной той или иной локальной группой коренного населения (у обских угров многие волости соответствовали бассейнам обских и иртышских притоков). Здесь располагались и «запасные» угодья («ничейные» по отношению к общинам, составлявшим волость), и заповедные (священные) места, столь необходимые для ведения промыслового хозяйства и воспроизводства биоресурсов.

Обсуждаемый законопроект предусматривает выделение двух типов земель для коренного населения — территорий приоритетного природопользования (ТПП) и территорий традиционного природопользования (ТТП). Территории первой категории, существующие в автономных округах Тюменской области, выделены по остаточному принципу. На мой взгляд, представляется целесообразным при определении границ двух типов территорий исходить из реально существовавших единиц общественной организации автохтонного населения: для ТПП — из волостного деления, а для ТТП — из общинного. После проведения специальных целевых исследований вполне реально восстановить не только каждую волость, но и определить границы каждой общины и даже восстановить их фамильный состав. Для этого в распоряжении специалистов имеются материалы переписей населения (особенно ценна в этом отношении Приполярная перепись 1926—1927 гг.) и полевые материалы этнографов. Кстати, общины как самоуправляющиеся образования коренного населения, «открытые» для представителей разных национальностей, начали создаваться на Тюменском Севере в 1991—1992 гг.: поселки Кимкьясуй Березовского района, Вежакары Октябрьского района и др.

Возвращение к принципам волостного деления может помочь при решении еще одной проблемы. Проект предполагает создание двух типов национально-территориальных образований у коренных народов — национальное село (поселок) и национальный район. В 1992 г. Шурышкарский район Ямало-Ненецкого автономного округа Тюменской области был провозглашен национальным хантыйским районом. Видимо, по той причине, что в отличие от других районов округа основную часть коренного населения здесь составляют ханты, а не ненцы. Такое решение породило конфликты на национальной почве среди жителей района, население которого многонационально: помимо хантов здесь проживают

коми, ненцы, русские, представители других национальностей. Во время моей экспедиции многие коми жаловались, что их обидели, ущемили их права, провозгласив район хантыйским. Разрешить подобные противоречия можно, обратившись к исторической традиции: национальные районы создавать по принципу объединения групп населения, а не территории, т. е. по принципу волостей.

Другая важная проблема связана с разработкой целевых программ по развитию народов Севера. По-моему, социальные целевые программы должны исходить из дифференцированного подхода к решению проблем, учитывать этнокультурные особенности каждого народа. Именно такую политику, учитывающую локальные специфические особенности традиционной системы жизнеобеспечения коренного населения, пытался проводить в начале 20-х годов Комитет Севера. Социально-экономическая и этнокультурная ситуации сегодняшнего дня у хантов Тюменской области имеют существенные региональные особенности. Так, в Сургутском районе коренное население страдает от развития нефтегазового комплекса, а в Шурышкарском районе промышленность практически отсутствует, не ведутся нефте- и газоразработки. Помимо этого сургутские и шурышкарские ханты существенно различаются по языку, культуре, традициям.

... Последнее, на чем хотелось бы остановиться, — проблема «списка» коренных народностей Севера. Можно набрать множество аргументов и за «список», и против него. Думается, что на сегодняшний день все же рано от него отказываться. Авторы проекта предлагают распространить действие закона на население, попадающее в категорию «коренного» по трем критериям. С ними нельзя не согласиться. Однако возникает опасность того, что по этому списку начнется раздача льгот, денежных и иных субсидий. От такой практики давно пора отказаться. Сам список должен распространяться только на население, занятое промыслами и оленеводством и нуждающееся в особых условиях хозяйствования. По этим критериям список может быть расширен за счет еще двух групп населения, проживающих в Тюменской области.

1. Нижнеобские коми (около 12 тыс. человек) проживают в Шурышкарском, Приуральском, Надымском районах Ямало-Ненецкого автономного округа, Березовском и Белоярском районах Ханты-Мансийского автономного округа. Согласно Н. Д. Конакову, О. В. Котову, они являются этноареальной группой народов коми, а именно коми-ижемцами, предки которых переселялись в Нижнее Приобье с середины XIX в. по 20-е годы XX в.¹ До коллективизации 30-х годов занимались преимущественно оленеводством, позже — рыболовством и оленеводством. К настоящему времени укоренились на Обском Севере, сохраняют язык, традиционную культуру.

2. Заболотные татары проживают в Тобольском районе Тюменской области. Локальная группа западносибирских татар. Сохраняют традиционную систему жизнеобеспечения, основанную на рыболовстве и охоте (при доминирующей роли рыболовства), занимаются также животноводством.

Е. П. Мартынова

Примечание

¹ Конаков Н. Д., Котов О. В. Этноареальные группы коми. Сыктывкар, 1990.