

ПРИКЛАДНАЯ ЭТНОЛОГИЯ

© 1995 г., ЭО, № 3

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

Сингапурский лидер Ли Куан Ю, не без оснований обвиняемый в насаждении в Сингапуре порядков, весьма далеких от либерализма и демократии, заметил однажды: «Конституция Филиппин в точности скопирована с конституции США. От этого Филиппины не стали вторыми США».

Действительно, самое совершенное законодательство отнюдь не обеспечивает автоматически благополучия народа; все зависит от того, кто и как выполняет эти законы. Тем не менее законы нужны, и обсуждение их проектов — не всегда пустая трата времени.

Не отрицая в принципе определенной полезности обсуждения любых поставленных инициаторами дискуссии вопросов, все же позволю себе выразить мнение, что некоторые из них скорее являются абстрактно теоретическими, нежели имеющими прямое отношение к обеспечению практических задач выживания и культурного самовоспроизводства малых народов Севера.

Можно, конечно, обсуждать, нужен ли официальный список народов Севера, сколько народов должно быть в нем перечислено, следует ли включать в него такие группы, как водь или коми-ижемцы, или затундренные крестьяне. Культурные особенности этих групп вполне заслуживают защиты и сохранения, и будет вовсе не плохо, если права и привилегии, предусмотренные законом о малых народах, будут на них распространены.

Однако есть существенная разница между ижемцами, мезенцами, колымчанами, с одной стороны, и нганасанами, селькупам, нивхами — с другой. Культурные особенности и хозяйственная специфика первых могут быть предметом охраны, если эти группы того пожелают, они имеют на то право. Культура, язык, возможность ведения традиционного хозяйства вторых должны быть предметом всемерной охраны, защиты, целенаправленного поддержания. Вряд ли есть необходимость школьного преподавания или издания литературы (кроме, разумеется, фольклорных памятников) на ижемском или колымском диалекте, тогда как на языках малых народов Севера восстановление и развитие такой деятельности насущно необходимо и обязательно.

Критерием в данном случае является именно наличие специфического языка. Вопрос о делении народа на группы, об учете разных диалектов данного языка, о потребности в ряде случаев преподавания и издания учебников на разных диалектах, как, например, для разных групп хантов, несомненно, актуален, но все же вторичен.

И, наконец, самое важное: общинное самоуправление может иметь место у колымцев и ижемцев, но резервационная политика в отношении их, по-видимому, и бессмысленна, и невозможна. Между тем малые народы Севера прежде всего и более всего (в отличие, скажем, от малых народов Дагестана) нуждаются в последовательном и бескомпромиссном осуществлении в отношении их именно резер-

* См.: Этнографическое обозрение, 1995. № 1, 2.

вационной политики. И не следует фарисейски бояться этого слова и связанных с ним мифов о их якобы существующей дискриминационности, оскорбительности и т. д. Резервации — это именно зарезервированные для малых народов территории и ничего более: это территории, на которых без особого, не легко выдающегося разрешения, никто посторонний не должен иметь права не только селиться, проживать, заниматься экономической деятельностью, владеть недвижимостью, но никто посторонний вообще не должен иметь права находиться здесь даже временно, за исключением особо оговоренных категорий — врачей, учителей, полицейских (и то желательнее всего их набирать и готовить из числа самих малых народов и подчинять в первую очередь местным муниципальным органам власти, как это нередко делается в США), научных работников (опять же по согласованию с этими органами), групп организованного туризма (только если эти же органы считают таковой для своего народа социально и экономически желательным).

Вполне может статься, что некоторые малые народы не захотят принять резервационный режим, и нельзя пытаться им навязать его насильственно. Но это равнозначно случаю, когда смертельно больной человек отказывается принять могущее его спасти лекарство. Наш долг в этом случае употребить все свои силы, чтобы разъяснить малым народам, что не приняв этих мер, они могут погибнуть. И разумеется, прежде чем настаивать на принятии рецепта, нужно его разработать в деталях и в доступной форме предложить.

Коренной недостаток всех наших законопроектов о малых народах Севера — это то, что они, хотя и содержат в скрытой форме отдельные элементы резервационного режима, тем не менее не включают его в себя последовательно и эксплицитно. А без этого все остальное бесполезно. Как большинство наших законов, эти законы тоже в основном состоят из самых общих формулировок, не операциональных без создания массы подзаконных актов. А так как эти акты будут скорее всего приниматься на ведомственном уровне, недостаточно компетентными, недостаточно ответственными и неэффективно контролируруемыми людьми, они сами и их практическое исполнение неизбежно войдут в противоречие с духом самого закона и приведут к результатам, обратным ожидаемым, как это уже не раз происходило. Если возможность и желательность установления не просто общинного самоуправления, а именно самоуправления в режиме резервации не будет эксплицитно выражена в законе о малых народах Севера, толку от него будет мало.

Мне представляется также, что ряд резервационных ограничений должен быть принят и безотносительно к позиции общинного самоуправления. Опыт моих коллег и мой лично показывает, что горбачевско-лигачевская антиалкогольная кампания, при всей бесспорности своих отрицательных последствий для юга СССР, на положении народов Севера отразилась положительно: на некоторое время резко снизилась общая и детская смертность, возрос уровень жизни. Полагаю, что в любом случае на резервируемых территориях торговля алкоголем не должна допускаться.

Что касается традиционного хозяйства, то необходимость его сохранения для поддержания культурной самобытности малых народов сомнения не вызывает. С другой стороны, в современных экономических условиях традиционное хозяйство вряд ли когда-либо сможет дать и половину доходов, достаточных для обеспечения нормального уровня жизни. Видимо, необходимо предусмотреть все меры по поддержанию традиционного хозяйства, имея тем не менее в виду, что экономически оно вряд ли имеет перспективы быть чем-либо большим, нежели подсобным промыслом. Но с полным его уходом из жизни малого народа неизбежно уйдет и его культурная самобытность, и сама национальная самоидентификация.

Что касается различий европейских и туземных интерпретаций категорий родства, отсутствия туземной терминологии для категорий, характерных для «языка государства», проведения различия явлений не с точки зрения культуры

аборигенов, а с точки зрения культуры исследователя, и других вопросов сходного характера, поднятых инициаторами дискуссии, то эти вопросы, возможно, актуальны для оценки адекватности этнологического описания и анализа, по существу совпадая с различием «этно» и «эмного» подхода к исследованию, но вряд ли имеют существенное значение для законодательства, которое всегда характеризуется абсолютным преобладанием «этно» подхода.

С. А. Арутюнов

Попытка З. П. Соколовой, Н. А. Богдановой и Н. И. Новиковой создать собственный проект закона РФ «Основы правового статуса коренных народов Севера» заслуживает, на мой взгляд, всяческого поощрения. Авторы предложили к обсуждению ряд научных, точнее — научно-практических проблем законодательного обеспечения полноценного развития коренных народов Севера.

Эти проблемы даже на общем фоне многочисленных проблем всех россиян выглядят столь серьезными, что, несомненно, заслуживают самого пристального внимания всех заинтересованных сторон. Многолетний опыт полевой работы российских этнографов-сибиреведов может и должен быть использован в данной ситуации.

Я бы хотел поделиться некоторыми мыслями по поводу списка народов, которые должны подпадать под действие данного Закона. В список коренных народов Севера, приложенный к проекту Закона, включены названия 49 народов, этнических и этнографических групп. В качестве критериев их выделения (статья 1) наряду с этногенетическими и территориальными предложены «малочисленность» («не более 35 тыс. человек») и сохранение традиционной системы жизнеобеспечения, основы их культуры «в виде оленеводства и промыслового хозяйства (охота, рыболовство, морской зверобойный промысел, сбор дикоросов)». Разумеется, попытка обсуждения принципов названного списка ставит и задачу выяснения необходимости и достаточности тех или иных критериев его составления. Тем не менее, попробую начать предложенный разговор с ряда фактических уточнений без разделения проблем для того, чтобы чуть ниже, основываясь на приведенных примерах, предложить свое видение соотношения «налицо»/«по списку».

В пояснениях к Списку некоторые комментарии, думается, следовало бы уточнить или расширить. Например, в Списке представлены «большие по численности коренные народы Севера» — карелы, коми-зыряне и якуты — при том, что это вступает в противоречие с выделенным авторами критерием «малой численности»; напомню, что численность всех трех народов значительно превосходит контрольный показатель в 35 тыс. человек.

Недостаточно точной показалась мне и такая фраза, как: «Чулымцев перечисляли раньше среди сибирских татар...» Возможно, в данном случае лучше выглядела бы примерно такая фраза: «В этнографической литературе чулымцы обычно рассматривались как особая этническая общность, иногда как восточная группа метаэтнической общности „сибирские татары“. С 1939 г. в паспортах и во время переписей населения они проходили под именем „хакасы“». Комментарий же в отношении телеутов («Раньше их числили среди алтайцев») я бы предложил заменить на «Подавляющая часть телеутов из-за невозможности в течение длительного времени записывать в паспорте свой этноним в официальной документации была записана „татарами“».

В отношении некоторых народов юга Западной Сибири — шорцев, чулымцев, телеутов, попавших в Список, следовало бы более точно, как мне представляется, указать критерии, по которым они были в него включены. Это требуется хотя бы потому, что ни один из этих народов не сохраняет традиционную систему жизнеобеспечения, связанную с оленеводством и промысловым хозяйством. Оленеводство, по крайней мере, с XVII по XX в. не зафиксировано ни у телеутов, ни у шорцев; другие жизнеобеспечивающие традиционные хозяйственные занятия (из предложенного авторами проекта перечня) также не могут служить серьезным

основанием для отнесения названных народов к числу «северян». У шорцев, например, охота, собирательство и рыболовство сохраняют свою роль у мизерной части сельских жителей, не более чем у 1% от общего их числа (а оно, напомним, в 1989 г. составляло немногим более 26% от всех шорцев). Из 2,5 тыс. человек телеутов, по моим наблюдениям, в свободное от основной работы время достаточно профессионально сейчас занимаются охотой 2 или 3 человека. Среди чулымских тюрок — чулымцев (кстати, их не 300, а по меньшей мере вдвое больше) по собственным же подсчетам лидеров национального движения чулымцев Тегульдетского района Томской области сейчас всего 7 охотников и 1 рыболов.

В приведенной ситуации, видимо, лучше было бы сослаться на недавнее постановление № 4538—1 Совета Национальностей ВС РФ, по которому шорцы и телеуты, также, кстати, как и кумандинцы, были волевым решением включены в число «северных», что дало повод местным жителям, не попавшим в число таковых, определять нынешний статус своих соседей-сибиряков в двух словах — «совсем осеверели».

Высказывая свои сомнения в отношении правомерности предложенных авторами критериев для отнесения к числу коренных малочисленных народов Севера телеутов, шорцев и чулымских тюрок, в то же время хотел бы уточнить причины, по которым авторы проекта не включили в Список, например, окинских сойотов Бурятии, челканцев Шории и Северного Алтая или, скажем, русских старожилов (в частности, старообрядцев) Южной Шории. За исключением оленеводства, по всем остальным критериям эти народы и группы вполне могли бы быть включены в список коренных народов Севера.

Вернемся к заявленной для обсуждения проблеме Списка. Вообще этот феномен «списков» и связанных с ним «упорядоченных» очередей, льгот и т. п., кажется, уже стал неотъемлемой частью нашего (теперь уже вроде и не вполне советского) образа жизни. Но можно ли обойтись без пресловутых списков, по крайней мере, при решении национальных проблем?! Ответ «нет» представляется вполне очевидным. Аргументация в пользу такого ответа может быть предложена весьма развернутая и вполне наглядная и доказательная. Все же я особо хотел бы обратить внимание авторов проекта Закона на то, что нынешний наш уровень знания о народах Сибири и об их этническом самосознании весьма далек от реальности и, следовательно, не позволяет учесть интересы всех коренных народов Севера. В качестве примера приведу ситуацию с тюркскими народами юга Западной Сибири. Напомню: еще недавно было принято считать, что здесь, кроме группы чулымских татар (с не вполне понятным официальным статусом), живут лишь два народа — шорцы и алтайцы. Но постепенно карта становилась все мозаичнее, поскольку на ней «вдруг появились» телеуты и кумандинцы. По логике развития событий, следовало ожидать «появления» челканцев и теленгитов, традиционно относившихся ранее в литературе к числу этнических или же этнографических групп (первые — к северной, а вторые — к южной) алтайцев. Не так давно эти предположения подтвердились: в Правительство РФ поступил официальный запрос властей Республики Алтай об отнесении к территориям проживания коренных малочисленных народов Севера местности, где компактно расселены челканцы и теленгиты¹. В предложенном же авторами проекта Закона списке этих народов нет. Подобные изменения можно ожидать и в будущем, так как специфика южносибирской ситуации заключается в том, что на самом-то деле мельчайшей этнической единицей с самоназванием и самосознанием, с осознанием своего родства, с относительно целостной территорией и т. п. является *сеок*, или род (разумеется, русский аналог здесь достаточно условен). А если так, то даже нынешние телеуты, шорцы, кумандинцы и алтайцы будут в состоянии «выплеснуть» из себя по меньшей мере еще около сотни совсем уж малочисленных народов типа *кый*, *карга*, *чорос* и т. п. В вероятности этого мне пришлось убедиться еще в 1981 г., когда я расспрашивал шорцев в поселках Мрассу и Камзас (Усть-Колзасский сельсовет Таштагольского района Кемеровской области), принадлежавших в основном к сеокам *кый* (*кой*), *чорал*, *таеш*, *кечин*, о других

родовых наименованиях шорцев. Не удовлетворившись уровнем знаний моих собеседников об их соседях, я стал пытаться перечислять сам те родовые наименования, не зная которые люди просто не могли: например, *карга* (представители этого рода в основном расселены в Усть-Анзасском сельсовете, примерно в 70 км от пос. Мрассу). Реакция была следующей: «Как?! А разве они тоже шорцы?» Комментарии в данном случае, вероятно, не требуются.

Но и это еще не все сложности. Достаточно любопытно понаблюдать и за процессом становления и изменения этнического самосознания тюрок региона на протяжении хотя бы последних 100 лет. Ограничусь одним, на мой взгляд наиболее показательным, примером. В 1927 г., пройдя лингвистическую подготовку по шорскому языку у Т. Каньнина, молодой исследователь Леонид Потапов приехал в этнографическую экспедицию к шорцам Широко-Луговского сельсовета Горно-Шорцевского (Шорского) национального района. Местные власти и простые жители радушно встретили гостя из далекого Ленинграда, подивились знанию языка, предоставили кров и пищу, и лишь по одному поводу они попросили сразу же объясниться во избежание недоразумений. «Да, конечно же, мы возьмем тебя с собой на охоту, расскажем тебе все, что знаем, но только, — заявили старики, — мы не шорцы, а телеуты (*пис шор эмес, пис — теленгет*)². Спустя более полувека, в начале 1980-х, мне довелось побывать практически во всех населенных пунктах бывшего Горно-Шорского района и повстречаться с потомками тех родов и фамилий, с которыми некогда общался Л. П. Потапов. Разумеется, при знакомстве и первых вопросах люди без тени сомнения отвечали, что они, конечно же, шорцы; и в перепись они шорцами записались, и в паспортах у них это же значится. Но постепенно, когда собеседники начинали понимать, что могут общаться со мной на родном языке, они оттаивали и доверительно сообщали: «*Пис шор кижилер эмес, пис — кувандыг. Кайы пашказы? Пашка полчатканы йок. Тил пир, кеп пир. Кайы пашказы?*» («Мы не шорцы, мы — кумандинцы. Какое различие? Разницы нет. Язык один, одежда одна. Какое различие?»³). Как в такой ситуации составить точный список?!

Естественно, проблем самоопределения в этом регионе еще больше, но и очерченных выше, думается, достаточно, чтобы представить сложность задачи вмещения всего реально существующего многообразия в узкие рамки любого, пусть даже самого полного списка.

Вероятно, выход здесь может быть найден, во-первых, в позиции невмешательства государства в процесс образования новых народов, а во-вторых, в целенаправленной государственной политике всемерной помощи малочисленным народам. И здесь уместно будет вернуться к проблеме выработки критериев для отнесения того или иного народа (или его части) к числу «коренных народов Севера». На мой взгляд, авторы проекта Закона выработали достаточно четкие критерии. Хотя уточнения все же возможны. Так, я бы предложил в фразе «в виде оленеводства и промыслового хозяйства...» вместо союза «и» поставить союз «или», что позволит снять многие замечания по приложенному к проекту Списку. В отношении же критерия численности (не более 35 тыс. человек), не срабатывающего применительно к карелам, коми и якутам, выход мне видится в невключении ни целиком этих народов, ни их отдельных групп, ведущих традиционное хозяйство, в число тех народов Севера, которые должны подпадать под действие разрабатываемого авторами Закона «Основы правового статуса». На мой взгляд, забота об их процветании — дело (в том числе и дело чести) республиканских властей Карелии, Коми и Республики Саха, соответственно.

Возможно, в ходе дальнейшей работы над проектом будет поставлен и не менее важный вопрос о том, насколько важно в данном случае вести речь именно о народах Севера, поскольку целый ряд попавших в Список народов живет все-таки (это следует признать) на юге России, на широте Челябинска и Рязани, Оренбурга и Воронежа. Включение или невключение в число «северных», как мне неоднократно приходилось убеждаться при общении с людьми в Кемеровской области, Республике Алтай и Алтайском крае, достаточно отчетливо воспринимается

одними как право на дополнительное государственное финансирование и льготы (например, телеутам Бековского национального сельсовета Кемеровской области уже стали оформлять пенсии с 50/55 лет), а другими как ущемление своих неотъемлемых, как им казалось, конституционных прав, нарушение равноправия. В том, что до беды в такой ситуации один шаг, достаточно отчетливо продемонстрировала вспышка этнического насилия в одном из населенных пунктов юга Кузбасса весной и летом 1994 г.⁴

На мой взгляд, решение названных проблем лежит все-таки за пределами идеи государственного законодательства, строящегося по национальному признаку. Лишь образ хозяйствования да, может быть, принадлежность к «коренным»⁵ помогут быстро и эффективно улучшить сегодняшнее трудное положение сибиряков-промысловиков⁶.

Разумеется, проблемы, затронутые и в настоящей публикации, и в собственно проекте Закона, желательнее было бы обсуждать с привлечением юристов — профессионалов в области законотворчества. Их помощь помогла бы как в разрешении сложных чисто юридических вопросов, так и позволила бы избежать некоторых юридически-небрежных формулировок, изредка встречающихся в тексте проекта Закона. Так, обосновывая критерии выделения коренных народов Севера, авторы обсуждаемой статьи используют лишь один термин «Русское государство», в то время как вхождение ряда народов в состав России происходило не только в период существования «Русского», но и «Российского государства» и даже «Российской империи». На мой взгляд, детализация здесь не может повредить. Участие юристов, несомненно, помогло бы избежать и такого, по-видимому, недоразумения; в первом абзаце статьи 13 говорится: «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». Исходя из предложенной авторами формулировки, оказывается, что данный Закон разрешает коренным народам Севера в местах их компактного проживания говорить на родном языке?! Предлагаю внести в текст статьи одно небольшое изменение: после слов «В местах компактного проживания коренных народов Севера...» вместо союза «и» поставить предлог «в», который, как мне думается, был бы здесь более логичен.

Завершая на этом краткий комментарий к предложенному проекту Закона, хочу особо подчеркнуть, может быть, несколько повторяясь, что его авторы проделали большую и очень важную во всех отношениях работу. В чем-то излишне прагматичный и в то же время немного идеалистичный, этот проект уже сейчас позволяет просматривать лучшее, по сравнению с настоящим, будущее коренных народов Севера.

Примечания

¹ Запрос Правительства Республики Алтай 21.04.1994 г. за № 48—135 был переправлен из Правительства РФ в Институт этнологии и антропологии РАН для подготовки ответа.

² Устное сообщение профессора Л. П. Потапова.

³ Полевые материалы автора 1983 г., поселки Калары, Базанча Каларского сельсовета Таштагольского района Кемеровской области.

⁴ При подготовке данного материала сноску планировалось оставить глухой, но недавно конфликт получил продолжение: в д. Телеуты на окраине (и в черте) г. Новокузнецка было сожжено несколько домов, и появилась первая публикация по этому поводу (газ. «Кузнецкий край». 1994. 25 окт.).

⁵ Не уверен, что выделение «коренных» (т. е. введение своеобразного ценза «оседлости») является демократической мерой; и все же, может быть, в данном случае целесообразно будет обратиться к опыту других многонациональных государств.

⁶ Именно «сибиряков», поскольку существующий список «северян» существенно пополнился за счет бурков Южной Сибири.

Д. А. Функ

Чтобы оценить работу, проделанную этнографами при разработке Закона «Основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера» (далее — ЗКНС), я использую простой прием: сравню по степени возможной эффективности статьи этого законопроекта с текстом другого законопроекта, вытеснившего первый из повестки дня наших законодателей — «Основы законодательства Российской Федерации о правовом статусе малочисленных коренных (аборигенных) народов России» (далее — ЗМНР)¹.

Сравнение я буду проводить на примере Камчатки, этническую историю потомков коренного оседлого населения которой изучаю последние 15 лет.

Сначала опишу место будущего действия сравниваемых законов и те проблемы, которые эти законы призваны там решить.

Первая проблема — последствия произвольного сокращения численности и территории расселения потомков оседлого коренного населения Камчатки в 1920-е — 1930-е годы. Произошло это так. По данным переписи 1897 г. на Камчатке проживало 3773 камчадала в 35 селениях, по Всесоюзной переписи 1926 г. — 3704. С началом периода национального районирования и переименования малочисленных народов Севера эти цифры начали меняться. Уже в Приполярной переписи 1926—1927 гг. потомки камчадалов разделены на две группы — ительменов (831 человек), проживавших в 9 селениях Тигильского района, и камчадалов (2564 человек), проживавших в 21 селении долины р. Камчатки, остальные потомки коренного населения по западному и восточному берегу полуострова записаны уже русскими.

Затем постановлением Окргбюро ВКП(б) Камчатской области в 1927 г. было принято решение: «Констатировать, что та часть населения полуострова Камчатки, которая именует себя камчадалами, говорит по-русски и живет оседло, не относится к числу мелких туземных народностей северных окраин, на которых должны распространяться льготы, предоставляемые мелким туземным народностям севера. Наоборот, исторически сложившиеся взаимоотношения между действительными туземцами и называющими себя камчадалами заставляют обратить особое внимание на борьбу с сохранившимися формами закабаления действительных туземцев камчадалами» (Партийный архив Камчатской области. Ф. 45. Оп. 1. Л. 160). Это значит, что большую часть потомков оседлого коренного населения только за то, что они были двуязычны и говорили на камчадалском наречии русского языка, Окргбюро не только лишило статуса «туземной народности», но и, противопоставив кочевым, повесило классовый ярлык эксплуататоров. В период коллективизации в Тигильском, Соболевском, Ключевском и Мильковском районах в каждой камчадалской семье был репрессирован кто-нибудь из мужчин.

Таким образом, к началу национального районирования на Камчатке официально признанные потомки камчадалов — ительмены остались только в пределах Корякского автономного округа, и численность их произвольно сократили в 4,5 раза. Из девяти селений, где ительмены составляли большинство, после акции укрупнения 60-х — 70-х годов осталось только одно — Ковран.

Здесь мы обращаемся ко второй проблеме — последствия для коренных народов Севера перехода к рыночной экономике и приватизации природных ресурсов.

Вот результаты наблюдений последних пяти лет.

В 1989 г. в Ковране был образован Совет возрождения ительменского народа, стали возникать национальные общины и артели. В 1990—1991 гг. повысились показатели брачности среди ительменской молодежи, рождаемость превысила смертность, не было видно пьяных. В 1994 г. я зафиксировала снижение брачности, смертность, превысившую рождаемость, поголовный алкоголизм. За последние 14 месяцев среди аборигенного населения Коврана произошло 10 смертей (на 360 коренных жителей), из них только 1 смерть в пожилом возрасте от рака, 7 — вследствие хронического алкоголизма — и 2 самоубийства. И все это, как ни стран-

но, совпало по времени с выходом Корякского национального округа (КНО) из состава Камчатской области и получения им статуса национального автономного округа «с целью более успешного решения проблем коренного населения округа».

Но экономическая реальность оказалась сильнее благих намерений. С 1993 г. Ковран стал частью акционерного общества Камкрабвест, возникшего на месте бывшего совхоза и унаследовавшего его угодья и рыболовные лимиты. Ковран не имеет никакой самостоятельности, национальные бригады и общины практически лишены лимитов, а самих ковранцев убедили, что если они выйдут из АО, то даже лишатся домов, в которых они живут, потому что весь жилищный фонд принадлежит якобы АО. Зачем акционерному обществу Ковран? Видимо, для создания собственных «национальных» предприятий с целью получения льготных денежных лимитов.

Совет возрождения ительменов с момента своего возникновения требовал рассмотрения вопроса о выделении территорий традиционного природопользования, утверждения за Ковраном, где ительмены составляют большинство и живут компактно, статуса национального села. Рассмотрение этих вопросов откладывалось под разными предлогами, сейчас этот предлог — ожидание нового законодательства о малых народах Севера и о статусе национального района, села.

Таково на сегодняшний день положение ительменов.

В отношении потомков камчадалов, проживающих южнее границ КАО, после Первого съезда народов Севера была предпринята попытка их этнической реабилитации. 5-й Сессией Камчатского областного Совета от 25.04.91 было принято решение: «Признать наличие в Камчатской области этнической группы камчадалы и распространить на них все льготы, предоставляемые Законом СССР и РСФСР малочисленным народам Севера».

Из последующих постановлений реализовывались для камчадалов такие «льготы», как получение бесплатной лицензии на вылов 50—70 кг рыбы и возможность создания особой камчадалской очереди на получение жилплощади. Обещания выделить территории традиционного природопользования остались на бумаге. Между тем и то и другое в 1993—1994 г. начали готовить к приватизации и потихоньку приватизировать. Претензии камчадалов на рыболовные и охотничьи участки, видимо, оказались в настоящее время обременительными.

Весной 1994 г. в арбитражный суд Камчатской области поступил иск от прокуратуры Камчатской области «О признании недействительным пункта 3 решения Камчатского областного Совета народных депутатов (ныне уже не существующего. — *О. М.*) от 26.04.91 г. „О мерах по социальной защите малочисленных народов Севера в период перехода к рыночным отношениям“ в части признания камчадалов в качестве особой этнической группы и распространении на нее всех льгот, предусмотренных законодательством РФ и решениями областного Совета для малочисленных народов Севера». Арбитражный суд определил: «Производство по данному делу № 427 приостановить до разрешения вопроса, составляющего предмет иска, компетентными республиканскими органами» (цитируется по неопубликованному документу «Арбитражный суд Камчатской области. Определение. Дело № 427.03.06.94 г.»)

Итак, на местах ждут «решения вопроса о правах коренного населения на федеральном уровне», а пока приватизируют и используют природные ресурсы так, как будто этих прав нет.

Насколько же эффективно могут разрешить описанные проблемы оба законопроекта? Сравним их хотя бы по трем позициям: определение субъекта и объекта права, мера ответственности за неисполнение закона.

1. Об определении субъекта права. Перечень коренных малочисленных народов, приведенный в ст. первой Закона о малочисленных народах России, представляется недостаточно обоснованным и неполным. А ведь этот перечень определяет право на сохранение этнического существования, а значит и дальнейшую судьбу многих людей. Этот перечень вызывает недовольство у многих не учтенных в нем малочисленных народов и этнических групп, имена которых были незаконно

изъяты в 1930-е годы из Словаря национальностей народов СССР. Игнорирование названных в пояснительной записке «ассимилировавшимися» этнотерриториальных групп недальновидно, так как это, во-первых, противоречит международным нормам, во-вторых, неминуемо вызовет или необходимость дополнений к Закону, или разработку особого закона для этих групп, что только продлит мучительное положение представителей таких групп, как, например, камчадалы.

В этом отношении ныне обсуждаемый Список малочисленных народов Севера выглядит гораздо полнее и обоснованнее. Здесь указаны и места проживания перечисленных этнических групп. Только эти указания должны быть еще более точными и детальными: ведь если этот документ станет Законом, то любой субъект Федерации, не упомянутый в перечне, будет иметь основание игнорировать данный закон. Наличие этнонима *камчадалы* в этом списке с соответствующей исторической справкой уже решит половину их проблем, но только половину.

Любой даже самый полный перечень народов не может быть достаточным для определения бенефициариев права, т. е. лиц, получающих экономическую выгоду от применения данного закона. Во-первых, в каждом конкретном случае им является не народ, а отдельная личность, обладающая определенным набором признаков, которая лично отвечает перед законом за его соблюдение и несоблюдение. Коллективные права предполагают и коллективную ответственность, таким образом ответчиком становится народ, что является нежелательным архаизмом. Во-вторых, часть этнонимов, включенных в оба перечня, долгое время не использовалась в паспортах при заполнении графы «национальность». Что делать, например, людям, у которых в графе «национальность» вместо «чулымец» записано «хакас», вместо «челканец» — «алтаец», а вместо «камчадал» — «русский»?

Процедура установления принадлежности индивида к той или иной этнической группе не предусмотрена в обоих законопроектах. Для разработки этой процедуры стоит обратиться к опыту соответствующих зарубежных законодательств, где бенефициарием этнического права является индивид, заявляющий о своей принадлежности к определенной этнической группе и, если соответствующей записи у него в документах нет, имеющий возможность доказать документально принадлежность к названной этнической группе хотя бы одного из своих предков, проживающий в определенной местности и причастный к традиционным видам деятельности. Такой индивид получает определенную часть традиционных природных ресурсов и лично отвечает за их незаконное использование. Индивиды могут объединяться в корпорации с определенными формами коллективной ответственности.

Этот важный аспект совершенно не затронут в законопроекте о малочисленных народах России, а в ЗКНС он подробно обсуждается, например, в ст. 8, но этот текст пока еще, к сожалению, не оформлен как статья закона. Нет четких критериев, по которым в каждом индивидуальном случае будет определяться принадлежность субъекта к народам, перечисленным в списке, что особенно необходимо при отсутствии соответствующей записи в паспорте. Здесь я хочу воспользоваться случаем и предложить свой вариант определения коренных малочисленных народов, возникший в результате изучения текстов Закона об удовлетворении земельных притязаний аборигенов Аляски 1971 г., Окончательного соглашения с инувалуйтами в Канаде 1984 г., Закона о законодательном собрании саами... 1987 г. в Норвегии.

Этот текст следует рассматривать как материал для разработки статей об определении субъекта этнического права.

Статья 1.

Малочисленными коренными народами Российской Федерации являются народы и этнические группы, проживающие на территориях традиционного рассе-

ления предков и составляющие в настоящее время на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации статистическое меньшинство, сохраняющие некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

Указание самих народов на их принадлежность к числу коренных рассматривается как основополагающий критерий для определения групп (народов), на которые распространяется положение настоящего Закона. (Последний абзац текстуально повторяет положение ст. 1.2 Конвенции 169 Международной организации труда 1989 г.)

Статья 2.

2.1. Принадлежность гражданина Российской Федерации к коренным малочисленным народам определяется самим гражданином.

2.2. Право гражданина на внесение его в списки бенефициариев данного Закона (т. е. лиц, получающих экономическую выгоду от владения природными ресурсами и другими правами, определенными в данном Законе) считается доказанным при соответствии следующим условиям:

а) если он принадлежит к одному из коренных малочисленных народов по происхождению, т. е. может документально подтвердить принадлежность одного из его предков к коренному народу;

б) родился в поселениях коренного малочисленного народа (1), или до достижения десятилетнего возраста обычно проживал в поселениях коренного малочисленного народа (2), или постоянно проживал в поселениях коренного малочисленного народа не менее 10 лет (3) (каждый из признаков группы б является свидетельством связи данного лица с землей предков.— *О. М.*);

в) является приемным сыном или дочерью лица, характеризующегося признаками (а) и одним из признаков (б), и сам характеризуется одним из признаков (б);

г) считает себя представителем коренного народа, проживающего на данной территории, в силу обычаев и традиций, которых придерживается, обладает одним из признаков группы (б) и принят в одну из общин коренного народа;

д) в момент регистрации постоянно проживает в одном из поселений коренного народа или активно участвует в деятельности одного из объединений коренного народа.

2.3. При соответствии перечисленным признакам данное лицо может быть внесено в списки бенефициариев одной из общин определенного коренного народа в соответствии со следующими правилами;

а) лица, отнесенные к бенефициариям Закона, могут вноситься в список только одной общины;

б) к моменту регистрации в списке бенефициариев лицо, обладающее необходимыми признаками, перечисленными в пунктах (а—г) раздела 2.2, должно являться гражданином России или иметь двойное гражданство в соответствии с Законом о гражданстве;

в) лица, не достигшие 16-летнего возраста к моменту регистрации списков бенефициариев и являющиеся родными или приемными детьми лиц, обладающих признаками, перечисленными в пунктах а и б раздела 2.2, автоматически вносятся в списки бенефициариев и подлежат вторичной регистрации при достижении ими 28-летнего возраста для проверки соответствия пункту (б) раздела 2.2;

г) все расходы, связанные с установлением документальной принадлежности граждан России к бенефициариям данного Закона, принимает на себя государство, так как его национальная политика и система регистрации национальной принадлежности является причиной отсутствия тех или иных документальных подтверждений этнической принадлежности у своих граждан.

2. Об объекте права. Объектом права прежде всего являются природные ресурсы, служащие основой традиционных форм жизнеобеспечения коренных малочисленных народов. И поэтому данный закон должен сопровождаться полным

и подробным кадастром этих ресурсов с описанием их границ, видов использования и форм собственности. В законе должны быть рассмотрены положения с недвижимым имуществом (кому должен принадлежать жилой фонд и общественные постройки в Ковране). На федеральном уровне должно быть оговорено, что они являются собственностью национальных сел. Казалось бы, что для этого достаточно закона о приватизации жилищного фонда. Оказывается — нет, для Коврана этого недостаточно. А вопрос собственности на оленье стада? Везде эти проблемы решаются сейчас по-разному и нигде не решены окончательно.

На местах представители власти разного уровня в разговорах со мной по этому поводу, словно сговорившись, повторяли одну и ту же фразу: «Решение будет окончательным после принятия соответствующего закона на федеральном уровне». Везде словно только и ждут «федерального решения», авторитетного голоса сверху, а между тем эти вопросы в законопроектах даже не рассматриваются.

Аналогичные законы, принятые в США (1971) и в Канаде (1984), содержат каждый более 120 страниц, но зато все эти вопросы там оговорены сразу. И не надо разъяснений и дополнений, надо только исполнять Закон или отвечать за его неисполнение.

3. О мере ответственности. Раздел о мерах ответственности за исполнение Закона в проекте ЗКНР разработан весьма слабо. Не предусмотрено никакой меры ответственности за исполнение федерального Закона представителями власти на местах. А ведь опыт по неисполнению местными органами исполнительной власти президентского указа о территориях традиционного природопользования от 22 апреля 1992 г. и постановления VI Съезда народных депутатов по этому же вопросу уже есть, и его следует учитывать.

Гораздо лучше, видимо, с учетом этого печального опыта, разработан пункт о мере ответственности и формах пресечения неисполнения Закона в законопроекте ЗКНС. В ст. 15 предусмотрено право обращения общественных объединений представителей коренных народов в судебные органы в случае нарушения их прав государственными, общественными органами, предприятиями и учреждениями. В ст. 16 предусмотрено право обращения в Конституционный суд как государственных и общественных органов, представляющих интересы коренных народов, так и на индивидуальном уровне.

Вообще законопроект ЗКНР предоставляет право принятия решения основных вопросов: о территориях традиционного природопользования, об образовании национальных районов, поселков и национальных органов самоуправления — органам власти субъектов Федерации, а они, по-моему, не готовы к таким решениям без авторитета федеральных органов власти.

Поэтому гораздо более эффективной является процедура, предусмотренная в СКНР, где основные принципы определения границ территорий традиционного природопользования и порядка формирования национально-территориальных единиц и органов национального самоуправления «утверждаются специальными законодательными актами РФ», а конкретные границы «по представлению общин определяются органами местной законодательной и исполнительной власти» (ст. 8).

В заключение хотелось бы отметить следующие моменты.

Работа над текстами обоих законопроектов, как отмечают сами авторы, велась взаимосвязанно. Но как это ни парадоксально, каждый новый вариант законопроекта о статусе всех малочисленных коренных народов России оставляет общее впечатление менее стройного, внятного и целеустремленного документа, чем варианты законопроекта о коренных народах Севера. Причем в текстах законопроектов о всех малочисленных народах России от варианта к варианту происходит наращивание полномочий представительной и исполнительной власти субъектов Федерации в ущерб полномочиям государственной власти и гарантиям прав малочисленных коренных народов.

Мне кажется, это свидетельствует о том, что все малочисленные коренные народы России для авторов соответствующего законопроекта — объект гораздо более абстрактный, чем малочисленные коренные народы Севера для авторов

Закона о статусе народов Севера. Авторы Закона о народах Севера отчетливо представляют, что органы представительной и исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации никогда не возьмут на себя ответственность принять окончательное решение о правах народов Севера в отношении природных ресурсов, потому что принятие решения, соответствующего международным нормам, противоречит их собственным интересам и существующим представлениям большинства некоренного населения о своих правах на местные ресурсы; авторам ясно, что народы Севера при решении своих нужд надеются только на Москву.

Это — специфика Севера. Думаю, что проблемы малочисленных коренных народов Северного Кавказа также имеют свою специфику.

Это лишний раз убеждает в том, что при разработке законодательства о малочисленных коренных народах России общими могут быть только принципы, уже провозглашенные в международных документах (Конвенции 169 МОТ 1989 г. и Декларации Комиссии по правам человека о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам 1992 г.), а конкретные законы должны быть обращены к отдельным группам народов, объединяемых как общностью исторического пути, так и современной политической и экономической спецификой регионов.

И наконец, чтобы поддержать мужество этнологов, принимающих участие в создании и обсуждении этнического законодательства в нашей стране, хотелось бы сказать следующее. С 1989 г., когда в нашей стране, после подписания ею Конвенции 169 МОТ, стали обсуждать необходимость создания этнического законодательства, мне, как, наверное, и многим моим коллегам, пришлось много раз испытать чувство разочарования и отчаяния. Несовершенство наших законопроектов и невнимание со стороны властей к работе над ними порождали сомнения: может быть, мы занимаемся не своим делом, наверное, должны быть специальные юристы, которые сделают это лучше, или, может быть, эти законы никому не нужны? Но, рассылая текст Конвенции 169 по ассоциациям коренных малочисленных народов и получая от них отклики, я вновь убеждалась, что законы эти нужны, нет никого, кто может сделать это без этнологов. Наверное, потому, что невозможно написать хороший закон без знания субъекта права, а знают его только этнологи. Многому научила меня и история создания Конвенции 169 МОТ. Ее готовили 17 лет — с 1972 г. изучали последствия действия предыдущей Конвенции 107, а затем 12 лет писали и обсуждали текст новой. Поэтому не будем терять надежду: есть необходимость и время для создания хорошего этнического законодательства в нашей стране и этнологи не имеют права оставаться в стороне. «Если не мы, то кто же?»

Примечание

¹ Конвенция № 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной и полуплеменной образ жизни в независимых странах. Принята Генеральной конференцией Международной организации труда 26 июня 1989 г. Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Принята Комиссией по правам человека на ее 48-й сессии в 1992 г. // Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы / Сост. В. А. Кряжков. М., 1994.

Рукописи текстов законопроектов «Основы правового статуса коренных народов Севера» в редакциях 1991, 1992, 1994 гг. и «Основы законодательства РФ о правовом статусе малочисленных коренных народов» в редакциях 1991, 1993, 1994 гг.

О. А. Мурашко