

ПРИКЛАДНАЯ ЭТНОЛОГИЯ

© 1995 г., ЭО, № 6

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

В современном законодательном процессе по национальным проблемам совершенно особое место занимает предложенный в 1993 г. З. П. Соколовой, Н. И. Новиковой, Н. А. Богдановой проект закона «Основы правового статуса коренных народов России» с приложениями «Список коренных народов Севера», «Примерное положение об общине» и пояснительной запиской в форме статьи З. П. Соколовой, Н. И. Новиковой, Н. В. Ссори́на-Чайкова «Этнографы пишут закон: контекст и проблемы».

Хочется прежде всего отметить, что это первое после 20-х годов нашего века активное вторжение независимых специалистов в такую закрытую и строго контролируемую область государственных интересов, как национальная политика. Авторы проекта, на мой взгляд, правильно определили те вопросы, которые должны быть урегулированы федеральным законодательством. Данный проект является пока первым и единственным документом, разработанным в наше время для совершенно особой группы коренных малочисленных народов России.

Из четырех документов, перечисленных выше, наиболее сильным, высокопрофессиональным, отвечающим проблемам сегодняшнего дня является статья «Этнографы пишут закон: контекст и проблемы».

Авторы совершенно справедливо полагают, что на данном этапе развития нашей государственности для народов Севера необходимо найти реально действующий «... Компромисс между существующими принципами национально-территориального деления и у п р а в л е н и я со стороны государства коренными народами и принципом общинного с а м о у п р а в л е н и я (разрядка моя — Л. Б.), который в нем (проекте закона — Л. Б.) предлагается и который уже складывается в действительности»¹. От себя добавим, что общинное самоуправление всех сфер жизни является основой этносоциальной организации этих народов на протяжении многовековой истории их существования.

Остановимся на главном различии между этими двумя способами управления народами и территориями, ибо в соотношении их — суть любого закона по аборигенным народам.

Общинное самоуправление можно рассматривать как своеобразный «профсоюз», самоорганизацию профессионалов, выполняющих в системе традиционного природопользования те или иные функции: охотники, оленеводы, собиратели растений, мастерицы по пошиву одежды, хранители культурных и религиозных традиций и т. п. В большинстве случаев у народов Севера каждый человек полифункционален. Охотник, например, может быть и рыбаком, и собирателем, и мастером по изготовлению высокохудожественных изделий прикладного искусства, и знатоком культурных, медицинских и религиозных традиций.

* См. Этнографическое обозрение, 1995. № 1, 2, 3.

Как всякий функциональный союз, община крайне чувствительна и одновременно достаточно устойчива по отношению к любым изменениям природной и культурной среды, социальных условий внутри себя и на своем, межобщинном (горизонтальном), уровне. Но попав под колеса государственной социально-политической машины и не будучи защищены во взаимодействии с ней специальными правовыми актами, общины, фигурально выражаясь, начинают играть роль камней, мешающих ее движению. И тогда правящая верхушка страны, так называемая элита нации, удобно сидящая в государственной машине, всеми возможными способами стремится отбросить эти «камни».

Если вспомнить быструю и впечатляющую историю становления Советской власти, вылившуюся в установление диктатуры деэтнизированных маргинальных групп, рекрутировавшихся из всех народов Российской империи, то в первую очередь большевиками была уничтожена именно русская крестьянская община путем коллективизации и замены сначала колхозами, еще сохранявшими слабую тень самоуправления, а затем государственными предприятиями — совхозами.

Для ликвидации общинного самоуправления других народов был использован тот же процесс коллективизации, совмещенный с принципом национально-территориального управления, который основан на возвращении немногочисленной хорошо контролируемой «сверху» этнической номенклатуры, своеобразных политических янычар, легко заменяемых по мере необходимости. Для коренных народов Севера реализация данного принципа вылилась в сменяющие друг друга государственные программы «развития районов проживания народов Севера», что отнюдь не означало развитие самих народов.

Думается, что в раскрытии различий между общинным самоуправлением и принципом национально-территориального государственного управления всеми проявлениями жизни северных народов и состоит главная ценность рассматриваемых документов. «Функциональный» подход к проблеме позволил авторам ввести понятие «территориально-хозяйственная община» в качестве субъекта права, а также значительно расширить список коренных народов, включив в него этнические группы русских и других больших по численности народов, сохраняющих традиционный образ жизни своих предков.

Проект закона, разумеется, не лишен и серьезных недостатков, обусловленных недостаточной компетенцией разработчиков в области природопользования, которое было и остается основой жизни и этнических культур аборигенных народов. Однако на этом не хочется останавливаться.

В заключение отметим, что отнюдь не случайно данный проект не был по достоинству воспринят ни Верховным Советом РСФСР, ни сменившей его Государственной Думой Российской Федерации. Проект представляет собой попытку вывести народы Севера из-под неусыпной государственной опеки и дать правовые гарантии их свободного развития. К сожалению, законодательный процесс пошел в противоположную сторону, путем закрепления сложившегося государственного патернализма в отношении народов Севера и других малочисленных этносов России. Многочисленные сменяющие друг друга варианты проекта Закона «О правовом статусе малочисленных коренных народов» тому свидетельством.

Выход из правового тупика видится в развитии самосознания и самоорганизации народов «снизу», чему могли бы активно способствовать профессионалы, подобные авторам рассмотренных документов.

Л. С. Богословская

Примечание

¹ Этнографическое обозрение. 1995. № 1. С. 75.

Необходимость законодательно оформить статус коренных народов российского Севера назрел давно, поэтому инициатива группы этнологов и юристов, подготовивших и вынесших на открытое обсуждение проект закона об основах правового статуса коренных народов Севера России, заслуживает всяческого одобрения.

Проект Закона подготовлен довольно грамотно и профессионально с точки зрения национально-этнических, хозяйственных, социальных и культурных особенностей образа жизни малочисленных коренных народов Севера, но все же имеет неточности (преимущественно юридические) и недоговоренности. Вполне понятно стремление авторов законопроекта отразить в тексте документа особенности образа жизни народов Севера и создать необходимые условия для их сохранения, вследствие чего местами текст законопроекта производит впечатление излишне эмоционального. В этой связи следует определиться, что мы хотим отразить в тексте Закона — современную ситуацию, то есть законсервировать формы ведения традиционного хозяйства или же подготовить Закон «на вырост» и сделать малочисленные коренные народы Севера равноправными участниками экономических отношений, которые самостоятельно распоряжаются имеющейся у них собственностью, природными и земельными ресурсами. Возможно, что в рамках всего лишь одного Закона закрепить основы статуса народов Севера Российской Федерации не удастся, поэтому, на наш взгляд, предпочтительнее вести речь о целом корпусе законодательных актов, отражающих современное положение коренных народов Севера, другими словами — о кодексе законов о малочисленных коренных народах Севера Российской Федерации, иначе вряд ли удастся совместить одновременно экономическое, трудовое, административное, гражданское, экологическое и культурное законодательство.

Перейдем непосредственно к тексту данного законопроекта. В названии проекта Закона, преамбуле и статьях без всякой связи между собой вводятся в оборот понятия «коренные народы Севера», «малочисленные коренные народы Севера», «коренные народы, преимущественно малочисленные». В обычном языке между данными понятиями разницы почти нет, а юридическое столкновение их создает немалую путаницу. Кроме того, следует определить точнее — какие народы подпадают под действие готовящегося Закона — «коренные» или «малочисленные». Вероятно, противоречия можно будет избежать, если совместить оба эти понятия и вести речь в тексте законопроекта только о «малочисленных коренных народах Севера» — народах, отличающихся малой численностью (не более 35 тыс. чел.), ведением традиционных отраслей хозяйства, целиком и непосредственно зависящих от окружающей среды (статья 1). Не менее спорно введение в законопроект такого понятия как этнос (статья 1), т. к. при всей неопределенности этого понятия толкование Закона и списка коренных народов Севера осложнится выяснением, чье происхождение и формирование как этноса связано с данной территорией и кто имеет большие права и приоритеты.

Принципиально правильным является положение статьи 2 принципов государственной политики о равноправии с учетом особенностей образа жизни, но, вероятно, следует уточнить, что имеется в виду под механизмом предоставления малочисленным коренным народам Севера особых прав и специальных программ и сам механизм предоставления таких прав. Также следует уточнить положение статьи 5 о праве на самоопределение и свободное национальное развитие в рамках республики, края, области, автономного образования следующим: если это не противоречит и не ущемляет самоопределение и интересы других народов данного административно-территориального или национально-территориального образования. В статье 6, на наш взгляд, вряд ли целесообразно конкретизировать форму общественного местного самоуправления, так как, следуя тексту данного законопроекта, община создается как форма хозяйственно-экономической деятельности, а закон о местном самоуправлении трактует формы местного самоуп-

равления более широко. На наш взгляд данную статью следует также дополнить предоставлением органам местного самоуправления малочисленных коренных народов Севера права вето на решения органов государственной представительной и исполнительной власти, если они затрагивают жизненно важные права и интересы, с последующим обжалованием их в суде (статья 15).

Безусловно, центральным пунктом законопроекта является статья 7 об основах экономического развития. Многообещающим представляется образование территорий приоритетного и традиционного природопользования. В связи с образованием и выделением таких территорий необходимо особо подчеркнуть и дополнить законопроект положениями, определяющими правила пользования участками недр, что почему-то выпало из поля зрения авторов законопроекта. Необходимо согласовать положения статьи 7 законопроекта с Законом Российской Федерации «О недрах», определить условия пользования недрами на территориях приоритетного и традиционного природопользования, порядок выплат и компенсаций малочисленным коренным народам Севера за право пользования недрами в местах их проживания и хозяйственной деятельности. Также следует определить и зафиксировать экономические права и ответственность лиц, не относящихся к представителям малочисленных коренных народов Севера, но проживающих в местах национально-административных и территориально-административных образований.

Не вызывает сомнения, что многие проблемы национально-культурной и хозяйственной жизни могла бы решить Ассамблея депутатов представителей коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, если бы она обладала правом законодательной власти, решения которой были бы обязательны к исполнению (по типу Саамского парламента в Норвегии). Вероятно, это будет делом ближайшего будущего, так же как и создание специальной отрасли — национального права.

А. Н. Калабанов

* * *

Я глубоко признателен за присланные материалы. Конечно, я недостаточно знаком с историей малочисленных народов Российского Севера, а также с их современным положением и юридическим статусом. Поэтому я вряд ли смогу предложить детальные комментарии, которые могли бы оказаться полезными для сугубо российских условий. Однако я знаком с практикой решения подобных вопросов в Скандинавии и Северной Америке. Быть может, это сделает полезными для Вашей дискуссии следующие замечания общего характера.

Права коренных народов в свете экологического подхода. Коренные народы с исконными правами на землю должны быть в состоянии их отстаивать. Там, где непосредственный доступ к земле необходим для жизнеобеспечения (*subsistence*), он должен быть гарантирован и для некоренного населения, проживающего в данной местности. Проблемы возникают тогда, когда земельные ресурсы ограничены, или когда технология освоения этих ресурсов несовместима у обеих групп. В случае конфликта важно осознать, что доступ к природным ресурсам для коренной группы имеет иной культурный смысл (*cultural dimension*), и что подкрепить их право на эти ресурсы законодательно надо таким образом, чтобы оно не зависело от численного соотношения обеих групп в данной районе. Если земельные и другие ресурсы находятся в достаточном количестве, то ограничивать права некоренной группы не разумно, так как это только ведет к конфликтам, к постепенному разрушению среды и/или к экспроприации права коренной группы. Важно сконструировать политику достаточно гибким образом, чтобы предоставить равный доступ к ресурсам там, где это позволяют экологические условия, и ограничить равенство только в случае небольших ресурсов. Это предполагает иерархию пользователей (*user group*) земельными ресурсами. Одно дело — группы коренные или некоренные, но зависимые от непосредственного доступа к земле в своем жизнеобеспечении. Совсем другое — некоренные

группы, живущие неподалеку от больших городов и имеющие в своем распоряжении альтернативные источники жизнеобеспечения. Также необходимо составить иерархию целей природопользования, например, от непосредственного жизнеобеспечения до коммерческого или спортивно-оздоровительного использования.

Остановлюсь на «Законе о жизнеобеспечении», который принят на Аляске. Возьмем в качестве примера такой важный для всех групп населения Аляски ресурс как лосось. Если он в избытке, то все пользователи имеют к нему равный доступ. Если ресурсы истощаются, то налагается запрет на коммерческое рыболовство. Если стадо лосося продолжает сокращаться, то может быть запрещено спортивное рыболовство. Затем рыболовство запрещается тем, кто живет в пятикилометровой черте города и тем, кто в состоянии добывать пропитание таким бы то ни было иным способом. Остаются те, для кого рыболовство — традиционный способ жизнеобеспечения, предназначенный для непосредственного потребления, а не продажи. Это, конечно же, аборигены. Но обратите внимание, что критерий происхождения, к которому всегда непростое отношение у всех групп населения, не был как таковой использован в законодательстве. По мере восстановления стада лосося, ограничения снимаются в обратной последовательности. Таким образом, мы видим иерархию доступа к природным ресурсам в зависимости от их недостатка или избытка.

Я не хочу сказать, что происхождение не должно быть критерием в подобных ограничениях доступа к ресурсам. Просто в тех случаях, когда экологические условия это позволяют, без него лучше обойтись.

Рассмотрим в качестве другого примера последнее соглашение для инувиалитов, или инуитов северо-запада Канады. Инуиты, согласно этому соглашению, имеют предпочтительную квоту (*preferential quota*) на наиболее важные виды добычи. На каждый из видов, ученые, вместе с представителями инуитов, просчитывают размер общей допустимой добычи. Затем аборигены оценивают свои потребности в данной добыче. На специальных хозяйственных совещаниях, с участием представителей местного и центрального правительства, устанавливается предпочтительная квота. Если она равна или превышает объем общей допустимой добычи, тогда все ресурсы остаются исключительно в пользовании аборигенов. Если же нет, то остаток открыт для добычи некоренному населению.

Соотношение права коренных групп и права индивидов из коренных групп представляет собой еще одну весьма сложную и широко обсуждаемую проблему. Ей было посвящено немало дискуссий на самом высоком уровне, в частности, в Комитете ООН по Правам Человека и на Совещании по Безопасности и Сотрудничеству в Европе. На этих и других форумах все большее понимание встречает точка зрения, что понятия индивидуального права человека не достаточно для юридической защиты меньшинств. Однако категорию «коренное население» сложно определить в четких юридических понятиях, а там, где делают попытки это сделать, национальное законодательство легко может войти в противоречие с международным.

Рассмотрим пример саамов Швеции. Верховный суд Швеции специальным вердиктом подтвердил исконные права саамов. Согласно Закону о Земельном Кодексе 1734 г. эти права касаются как индивидуальных физических, так и коллективных юридических лиц. В обоих случаях «... это есть исконное право, когда кто-либо обладает недвижимой собственностью или каким-либо правом такой долгий срок в беспорном владении, и извлекал прибыль, и использовал это так [долго], что никто не помнит и знать доподлинно не может, откуда этот кто-то или его предки получили это право»¹.

Смысл исконного владения здесь весьма прозрачен. Исконное право не может быть истолковано по-другому без изменений Кодекса 1734 г.: «Земля да будет управляема по Закону [о Земельном Кодексе]». В юридической практике Швеции этим правом могут обладать как физические, так и юридические лица, иначе говоря, и индивиды и коллективы. Таким юридическим лицом в отношении прав

саамов на землю Шведский суд признает корпорацию саамов-оленоводов Саамеби. Однако к этой общине принадлежат только оленоводы, то есть далеко не всякий считающий себя саамом. Шведские саамы как культурная категория шире и более аморфна. И, в этом смысле, не все шведские саамы обладают коллективными правами. Попытки саамов Швеции добиться статуса коллективного юридического лица в более расширенном составе не принесли успеха.

Вместе с тем, международные юридические инстанции, такие как Комитет ООН по Правам Человека или Европейский суд в Страсбурге, оперируют только понятием права индивидов, но не групп. Попытки изменить традиционную юридическую практику, дополнить или изменить понятие коллективных прав данной группы коренного населения, тогда как международное законодательство все еще не оперирует категориями коллективных прав, может привести к результату противоположному желаемому, к ослаблению, а не укреплению правовой защиты коренного населения. Во всяком случае, это открывает более широкие возможности для манипулирования правами коренных народов власть имущими под прикрытием буквы закона и руководствуясь якобы хорошими намерениями.

Что касается законодательства о коренных народах в России, оно, конечно, должно быть приведено в соответствии с международно признанными нормами. Мне, к сожалению, мало известно о том, как Россия сегодня движется в этом направлении. Международные нормы, так же как и международный опыт, может быть актуальным, а может быть, напротив, оказаться неуместным в сегодняшней России. Также и мои заметки могут быть полезными или неуместными для обсуждения Российского коренного законодательства. По крайней мере, я заинтересован в наиболее широкой дискуссии. В заключение я хочу подчеркнуть, что для самих коренных групп важна возможность апеллировать и к международным, и к российским юридическим инстанциям при решении своих проблем.

Хью Бич

*Перевод А. А. Сириной,
Н. В. Ссорин-Чайкова*

Примечание

¹ Jordabalken. SFS, 1970. P. 995; см. также Uden. 1969. P. 142.