

**ОБСУЖДЕНИЕ ПРОЕКТА ЗАКОНА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
«ОСНОВЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА КОРЕННЫХ
НАРОДОВ СЕВЕРА»¹**

Мне было предложено прислать свои соображения о законе Российской Федерации «Основы правового статуса коренных народов Севера России». Нижеследующий текст содержит мои комментарии по тексту закона, который я прочитала в переводе на английский язык. Хочу надеяться, что они окажутся полезными в дискуссии о правах коренных народов.

К статье 1. Что такое «традиционное жизнеобеспечение» северных народов? В этой статье следует указать результаты предшествующей политики Советского государства, каким образом «традиции» были подогнаны под социалистическую экономику и идеологию. Без этого не ясно, что понимается под «традиционной системой жизнеобеспечения» в контексте сегодняшней политэкономической организации, социалистической или капиталистической, как понимается «традиционность» в российских государственных институтах, а также самими народами Севера, пришлым населением, экологическими движениями и другими субъектами закона.

Только четкое определение понятий, характеризующих образ жизни, экономику и политические институты коренных народов, позволит гарантировать, что все стороны, вовлеченные в правовой процесс, говорят об одном и том же.

К статье 2. Здесь также опущено важное определение: кто считается «человеком, принадлежащим к коренным народам Севера»? Куда относятся и какими коллективными и индивидуальными правами обладают лица, вступившие в межэтнические браки, и их дети?

Каким образом сохраняются коллективные права коренных национальностей в случае конфликта с индивидуальными правами, к примеру российских граждан, которые хотят получить экономическую или политическую выгоду на землях коренных народов (от разработки ресурсов, туризма и т. д.)? В каких случаях преобладают индивидуальные, а в каких случаях — коллективные права?

К статьям 3 и 4. Каким образом формулировки данного законопроекта по существу отличаются от законов и деклараций советского периода 1917—1991 гг., которые фактически вверяли судьбу народов Севера на всех административных уровнях российским государственным институтам и российским законодателям? Где эти «местные самоуправления», о которых речь идет в законе, и если они существуют, то не являются ли они просто местными государственными органами на уровне района, округа, области и т. д.? Даже если они и существуют, не контролируются ли они «некоренными» госорганами? Язык формулировок закона, в особенности в статье 3, совершенно неотличим от советской риторики о развитии коренных народов. В советское время смысл «развития» был вполне недвусмыслен: ассимиляция этнических меньшинств в «советское», т. е. русское, общество. Что понимается под «развитием» в постсоветской России?

И на какие именно средства «Государственные органы... местного самоуправления коренных народов Севера и их общественные организации разрабатывают, принимают и осуществляют специальные целевые программы возрождения, сохранения и развития коренных народов Севера»? Государственная казна пуста; видимо, средства пойдут от эксплуатации природных ресурсов как раз на территориях проживания народов Севера?

К статье 5. Хотя эта статья специально оговаривает, что коренные народы не обязательно должны составлять демографическое большинство, чтобы составить

¹ См. Этнографическое обозрение, 1995, № 1—3, 6.

национальный район, все же не ясно, каким образом национальные единицы могут быть сформированы, если придерживаться демократических процедур. По всему Российскому Северу коренные народы составляют меньшинство, причем даже в своих «титულных» округах. Они не контролируют ни административные, ни важные экономические посты. В этой ситуации достаточно сложно представить себе, каким образом выборные механизмы могут работать на пользу индивидуальных или коллективных прав коренных народов.

К статье 6. Эта статья, хотя и предлагает определенные механизмы самоуправления для коренного населения, на деле лишь воспроизводит реальность сегодняшнего дня, которая сводится к тому, что аборигены могут делать то, что они хотят, но после того, как получают «добро» российских властей.

Община — «добровольное объединение семей и хозяйств из числа сельских жителей для совместного освоения оленных пастбищ и промысловых угодий и ведения на них хозяйств». Эта формулировка находится в противоречии с реалиями, сложившимися после многолетней государственной политики, направленной на коллективизацию, насильственное укрупнение хозяйственных единиц и индустриализацию Севера. Эта политика привела к складыванию многоэтнических и пауперизированных сообществ, которые мы и наблюдаем сегодня. Назвать развалившиеся совхозы «родовыми общинами» означает лишь узаконить существующие сегодня сообщества, которые полностью контролируются администраторами некоренного происхождения.

К статье 8. Большинство трудностей в прочтении этой статьи происходит от неточной терминологии. Снова я вынуждена спрашивать: кто подразумевается под представителями национальностей Севера?

В ней, в частности, говорится: «Непромысловое население из числа коренных народов Севера (в том числе и городское) может получить это право (на общинные угодья.— *Прим. перев.*) лишь в случае переселения в сельскую местность... и перехода к промысловым занятиям». Эта формулировка вызывает огромное беспокойство, потому что она позволяет неаборигенам контролировать землю аборигенов. В настоящее время так называемые «традиционные занятия», например оленеводство в совхозах, включают в себя работу достаточно большого количества людей, кроме пастухов. Например, водители вездеходов, которые привозят продукты в тундру, ветеринары, которые заботятся о здоровье стада, экономисты, которые заняты экономикой совхоза, работники конторы, наконец, директор совхоза. Большинство этих должностей на Российском Севере занято приезжими. Они живут в сельской местности, «где хозяйственная деятельность имеет промысловую направленность», «участвуют в традиционных занятиях» в том виде, как эти занятия реально существуют в сегодняшней жизни и как они определены государством. Согласно статье 8, они имеют право на общинную собственность. Права этой группы, которыми она будет обладать согласно закону, скажем прямо, укрепляют уже существующее привилегированное экономическое и политическое положение приезжих. Совместимы ли эти права с идеями самоуправления коренных народов?

Другие части этой статьи спорны аналогичным образом. Язык этой статьи, а также ее категории и понятия должны быть точными и ясными. Права неаборигенов и права государства выражены в этой статье подспудно (*implicit*), а должны быть сформулированы прямо (*explicit*).

К статье 9. Эта статья также повторяет благие намерения Советского государства, но которые оно не могло или не хотело претворить в жизнь. Какого рода механизмы могут быть предложены в сегодняшней постсоветской России, которые могли бы реально обеспечить «преимущественное право (при прочих равных условиях)» принятия на работу? Механизмы для выполнения этого сложно себе представить, в особенности в отношении административных должностей, где коренные группы населения подвергаются систематической дискриминации; им практически всегда предпочитают неаборигены и зачастую родственники власть предержащих.

К статьям 15—17. Юридическая система советского строя имела одну цель: защитить интересы государства от враждебно настроенных индивидов и групп. Цель современного строя, как мы слышим, защитить интересы индивида от всевластия государства. Это изменение, однако, требует несколько большего, чем снятие портрета вождя со стены. Для него необходимо изменение достаточно глубоких представлений людей о себе и государстве. Причем это изменение должно коснуться как простых людей, так и представителей государственного аппарата. Этого ничего нет в России сегодня, а есть хаос, вызванный невозможностью и граждан, и государства выполнять свои обязательства друг перед другом. Государство часто не в состоянии защитить своих граждан от своих же собственных политических и экономических притязаний. В этих условиях обращение к правовым инстанциям должно быть подкреплено не только соответствующим законодательством, но и, видимо, возможностью арбитража третьей незаинтересованной стороны, быть может, какой-либо международной инстанцией.

Общие соображения. Многие из проблем, которые я вижу неразрешенными или неадресованными в проекте закона, находят выражение в статье З. Соколовой, Н. Новиковой и Н. Ссориной-Чайкова «Этнографы пишут законы». Но почему их нет в самом законе? Эти проблемы слишком серьезны, чтобы оставлять их только для безопасной академической дискуссии.

«Традиционность» — наиболее трудная из них. Я не думаю, что целью движения за права коренных народов является возрождение какого-либо определенного состояния прошлого и затем «замораживание» этого прошлого, «традиционной» общественной, экономической или политической жизни для последующих поколений. Следовательно, законодательство не должно исключать тех аборигенов, которые не заняты в «традиционной» сфере, таких, например, как преподавание и здравоохранение. Эти сферы чрезвычайно важны для увеличения реального объема власти коренных народов. Права представителей коренных групп не могут быть поставлены в зависимость от их профессии. Занятие или профессия — сложная проблема в этом контексте еще и потому, что необходимо продумать и экономическое положение коренных групп, которое должно подкреплять их правовой статус.

Деньги важны здесь, как и везде. Отдельно должны быть оговорены доходы для коренных групп от экономической деятельности различных компаний на территории аборигенов. И это должно приводиться в исполнение.

В тексте закона много декларативного, но мало конкретных способов превратить эти декларации в жизнь. И в этом данный проект подобен многочисленным декларациям советского периода. Так же, как и тогда, государство остается основным юридическим лицом, несущим ответственность и облеченным властью для защиты прав коренных групп. Однако, как показывает история, не только в России, но и во всем мире государство, как правило, преследует совсем другие цели. Ответственность должна быть в руках самих коренных групп. С ними надо не только консультироваться о том, как устроить их будущее. Они должны наконец иметь решающий голос в этом, и причем не только иметь право высказаться «за» или «против» по отношению к альтернативам, предложенным сверху, но и сами определять свои альтернативы. Во многих случаях эти решения войдут в противоречие с интересами других групп, но тем не менее они должны быть обязательными к исполнению.

Я со своей стороны не вижу в данном проекте возможности для принятия решений самими коренными народами. Я не вижу ни юридических механизмов, ни — что не менее важно — финансовых возможностей для этого. В этом я вижу два основных недостатка предложенного проекта.

*Дебора Л. Шиндлер
Перевод Н. В. Ссориной-Чайкова*

* * *

Проект, предложенный к обсуждению, несомненно, заслуживает поддержки, несмотря на его большую спорность, о которой авторы говорят во вступительной статье. Исходя из своего опыта (а я занимаюсь юридической антропологией и долгое время работала среди индейцев Южной Мексики), я бы хотела предложить два соображения по поводу данного законопроекта.

Во-первых, я бы предпочла сформулировать основную проблему не как «защиту» (protecting) коренных групп от государства, от капитализма, от пришлого населения и т. д., а как «увеличение реальной власти» (empowering) коренных народов для того, чтобы они могли на равных участвовать в решении своей судьбы во взаимоотношениях с государством, частным капиталом и т. д. Вместо того чтобы быть «защищенными» законами, предложенными, пусть с самыми лучшими намерениями, но со стороны, коренные группы должны получить реальные возможности участвовать как полноправные субъекты в обсуждении и юридическом оформлении своего правового статуса. С моей точки зрения, данный проект в большей степени подчеркивает необходимость защиты или протекции коренных народов, чем их право быть полноправными субъектами, обладающими властью и ресурсами.

Во-вторых, мне кажется, что авторы законопроекта совсем не осознают как особую проблему политические противоречия и социальные иерархии внутри коренных групп. Мне, как феминистке, в особенности близки права коренных женщин, хотя это лишь часть проблемы. Коренные группы неоднородны, и часто бывает так, что этническое движение создает в них новые политические и социальные иерархии под видом возвращения к истокам. Может быть, стоит в формулировке статьи 2 «создание условий каждому человеку...» заменить «человека» на «мужчину и женщину» с тем, чтобы подчеркнуть равенство и тех и других в отношении прав человека. Я совершенно не знакома с культурами Сибири и Российского Севера, но в других частях света «традиционалистски» настроенные движения коренных народов зачастую вводят очень жесткую цензуру по отношению к тому, что они понимают под «отклонениями от традиционных ролей». Результатом оказываются часто «возрождение» насильственного замужества, а также домашнее насилие, т. е. насилие внутри домохозяйства, а попросту говоря, побои супруги, на которые этническое движение смотрит сквозь пальцы. Быть может, стоит ввести в статью 2 еще один параграф, запрещающий дискриминацию по полу и возрасту внутри коренных групп в вопросах доступа к собственности и защиты от телесных повреждений.

Надеюсь, что эти замечания могут оказаться полезными.

Джейн Ф. Кольер
Перевод Н. В. Ссорина-Чайкова