

Опубликовано:

Ямсков А.Н. Права малочисленных народов российского Севера на территории традиционного природопользования: владение или пользование? // Обычное право и правовой плюрализм. (Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму, август 1997 г., Москва). Отв. ред.: Н.И. Новикова, В.А. Тишков. – М.: Институт этнологии и антропологии РАН, 1999. С. 119-126.

А.Н. Ямсков

Права малочисленных народов российского Севера на территории традиционного природопользования: владение или пользование?

После 6 лет перестройки и 7 лет постсоветского реформирования основ экономики и общественно-политического устройства страны, в законодательстве Российской Федерации сложилось парадоксальное положение. Масштабные перемены привели к разработке и принятию новых основных законов как в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, так и в сфере прав человека и этнических групп. В отличие от подавляющего большинства полиэтничных государств мира, Россия обрела за эти годы специализированное Министерство региональной и национальной политики и солидный корпус законов и актов, регламентирующих политику государства в сфере языков и этнических ("национальных") культур, а также межэтнические отношения и права этнических общностей и их территориальных автономий (республик и автономных округов - субъектов Федерации). Но одновременно с этим Россия остается одной из, вероятно, очень немногих стран современного мира, имеющих аборигенное население и признающих сам факт его существования на своей территории, но при этом на общегосударственном уровне законодательно не определивших права этого населения на занимаемые им земли и традиционно используемые природные ресурсы.

Аборигенное население страны обычно обозначается как "малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока" и юридически выделяется с 1926 г. Официальный список "*малых народностей*" определен особым декретом ВЦИК и СНК от 15.X.1926 г. "Об утверждении Временного положения об управлении туземными народностями и племенами северных окраин РСФСР". Первоначальный список включал народы, племена и роды, "*ведущие бродячий, кочевой и полукочевой образ жизни*", но при условии, что они "*не выделены в особые республики и области*", то есть якуты, коми и другие крупные народы Севера и Сибири сюда не входили¹. Данный список, менявшийся из-за смены русских названий народов на их самоназвания и сокращавшийся за счет объединения ранее обособленных су-

этнических и родо-племенных групп с основными народами, повторяется с тех пор во всех статистических сводках и законодательных актах².

Малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока наиболее полно соответствуют критериям выделения аборигенного населения³. Проекты федерального Закона о правах и статусе этих народов России публикуются и активно обсуждаются с начала 1992 г.⁴ В отсутствии общенационального законодательства многие субъекты Федерации - края, республики и области - приняли собственные законы, акты и временные положения, регламентирующие земельные права аборигенов⁵. Однако весьма неоднородное и противоречивое региональное законодательство рано или поздно придется приводить в соответствие с будущим федеральным законом после принятия такового.

Продолжающиеся уже много лет напряженные дискуссии вокруг законодательного оформления прав аборигенного населения России высветили два круга вопросов.

Во-первых, в стране практически сложился консенсус в отношении того, что выделяемые с 1920-ых гг. "малочисленные народы Севера" безусловно являются аборигенным населением. Для всех северян стал вполне привычным официально существующий список этих народов, равно как и наличие у последних определенных льгот и привилегий на протяжении последних советских десятилетий. Столь же общепризнанным является и мнение о нерасторжимой связи этнической культуры этих народов с производственной деятельностью в сфере традиционного охотничье-рыболовецкого и оленеводческого хозяйства⁶, поскольку очень многие из прекращающих заниматься охотничье-олeneводческим хозяйством и оседающих в крупных полиэтничных поселках представителей аборигенных народов

С. 119

относительно быстро ассимилируются русскими или якутами, занимая при этом маргинальные социально-экономические ниши и в наибольшей степени страдая от социально обусловленных болезней типа алкоголизма, туберкулеза и т.п. Наконец, большинство участников дискуссий признают саму необходимость принятия особого общенационального Закона о правах и статусе малочисленных народов Севера, центральное место в котором должны будут занять проблемы регулирования земле- и природопользования этих народов.

Во-вторых, на данном фоне проявились острейшие разногласия по поводу того, какими именно правами в отношении земли и природных ресурсов должны обладать малочисленные народы Севера.

Стоит отметить, что острота проблемы урегулирования земельных прав малочисленных народов Севера определяется и еще тем, что само понятие "Север" в России также определено юридически и охватывает поистине огромные пространства. Существуют два не

вполне совпадающих его значения: (а) “районы Крайнего Севера и приравненные к ним территории” и (б) “районы проживания малочисленных народов Севера”. Небольшая часть “районов проживания малочисленных народов Севера” находится вне территории “районов Крайнего Севера”, но многие города и промышленные центры в пределах “районов Крайнего Севера”, занимающие относительно небольшую территорию, не относятся к “районам проживания малочисленных народов Севера”⁷.

Вероятно, именно разногласия по поводу земельных прав аборигенов российского Севера и застопорили принятие указанного Закона, ведь эти права должны распространяться на огромные территории с богатейшими запасами минерального сырья, нефти и газа, леса. Многообразие высказанных точек зрения может быть сведено к всего трем вариантам решения данной проблемы - с одной стороны, к признанию того, что малочисленные народы Севера должны иметь либо (а) права на общинное владение землей со всеми ее природными ресурсами, либо же (б) права на общинное землепользование и эксплуатацию возобновимых природных ресурсов; альтернативная позиция состоит в том, что (в) у них отсутствуют какие-либо особые коллективные права на землю, возобновимые (биологические) и прочие природные ресурсы.

Представляется, что оптимальным вариантом является второе из вышеуказанных решений, то есть признание за аборигенным населением России, ведущим традиционный или близкий к нему образ жизни, приоритетного права на безвозмездное и бессрочное общинное либо индивидуальное (семейное) землепользование и эксплуатацию исторически используемых этими малочисленными народами Севера возобновимых природных ресурсов либо, в случае ограничения этого права, на получение адекватных компенсаций.

Имеет смысл остановиться подробнее на аргументации того, что указанное "право на традиционное землепользование", во-первых, в наибольшей степени соответствует исторически сложившимся народным нормам земле- и природопользования, то есть тем нормам, которые окончательно оформились к началу XX века, частично хранятся стариками до сего дня, и которые зафиксированы учеными-этнографами и ныне воспринимаются населением в качестве "исконно народных". Во-вторых, что не менее важно, такая трактовка земельных прав аборигенного населения в наименьшей мере деформирует правила, утвердившиеся в советский период и в целом также воспринятые этими народами. В-третьих, и это, пожалуй, самое главное, только при таком подходе возможны как вполне органичное сочетание задач сохранения традиционного хозяйственного уклада и культуры той части народов Севера, которая по-прежнему занята в традиционном секторе экономики, и биоразнообразия на освоенных этими народами обширных территориях, так и восстановление государственной поддержки развития традиционного сектора экономики Севера.

Итак, рассмотрим подробнее некоторые аргументы в пользу данного подхода, имея в виду, что в конечном итоге будущее законодательство о земельных правах аборигенных народов России может во многом предопределить не только благосостояние значительной их части, но и возможность сохранения уникальных традиционных культур этих народов и, в определенной мере, самих малочисленных народов Севера в качестве особых этнокультурных общностей.

Но прежде отметим следующий парадокс - в официальный лексикон политиков и в тексты законодательных актов в 1990-ые гг. прочно вошел термин “родовые общины” и производный от него - “родовые земли”, что создает неверное предположение о якобы сохраняющихся у малочисленных народов Севера повсеместной устойчивой и древней родовой социальной организации и территориальной привязанности этих родовых группировок к конкретным угодьям в течение последних столетий. Неправомерность данного вывода по отношению ко всем или даже к большинству малочисленных народов Севера многократно подтверждалась учеными. Даже у народов Приамурья, у которых родовая структура была, она определяла брачные отношения, но не предполагала какой-либо монополии родов на определенные территории, и потому в большинстве случаев земли осваивались совместно проживавшими и хозяйствовавшими общинами в составе семей из разных экзогамных родов. Часты были и случаи перехода семей из одной общины в другую, то есть смены освоенных территорий. Однако у малочисленных народов Севера была и частью осталась территориально-общинная организация⁸. Во многом благодаря последней ныне в “родовых общинах” малочисленных народов Хабаровского края зачастую состоит больше русских семей, чем семей этих малочисленных народов; есть и этнически смешанные общины типа “эвенкийско-негидальской”, а у народов Приамурья встречаются “родовые общины” из представителей разных родов, но все это не вызывает серьезных конфликтов в сфере землепользования⁹. Дело, однако, не в терминах, и потому не возникает особых практических проблем от того, что территориальные общины называются “родовыми” в качестве даны романтическим традициям архаизации и “экзотизации” культуры этих народов. Главное в том, что традиции общинного землепользования сохранились у части представителей малочисленных народов Севера.

С. 120

Устойчивость традиций общинного землепользования связана с тем, что вплоть до коллективизации оленьи пастбища и охотничье-рыболовецкие угодья, будучи казенными землями, фактически были на постоянной основе и с определением точных границ землепользования разделены между территориальными или семейно-родственными общинами.

Это признавалось и поддерживалось властями Империи и Союза, а в ходе коллективизации 1930-ых - 1950-ых гг. первоначально на базе этих же общин возникли отдельные колхозные бригады, звенья и т.п., продолжавшие жить и работать на тех же самых землях. В обоих случаях, то есть до коллективизации и в первое время после нее, имело место гарантированное право пользования конкретными и переходившими по наследству от непосредственных предков угодьями именно в рамках традиционного хозяйства. Этот период доколхозного и раннего колхозного землепользования первой половины XX века как раз и воспринимается ныне как традиционное разделение земель между “родами”-общинами, и поэтому именно он служит основой для современных представлений о том, чьи именно потомки имеют “историческое /традиционное/ право” использовать те или иные промысловые и пастбищные угодья. Из-за малого временного интервала эти представления отличаются определенностью.

Ситуация принципиально изменилась в связи с осуществлением государственных программ 1960-ых - 1970-ых гг. по селению коренных жителей Севера в крупные центральные поселки. Одновременно происходило частое перераспределение угодий между звеньями и бригадами охотников и оленеводов в рамках укрупненных совхозов и госпромхозов, а также смена самих работников в бригадах и звеньях в соответствии с представлениями руководства об экономической целесообразности, а не согласно устоявшимся обычно-правовым нормам землепользования этих народов. Основой для этих действий стало Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 300 от 16.03.1957 г. “О мерах по дальнейшему развитию экономики и культуры народностей Севера”¹⁰. Перегруппировка и трансформация как системы расселения, так и системы раздела и использования угодий оказалась очень существенной и стала с тех пор правилом на современном Севере. Концентрация населения в отдельных крупных поселках к тому же сделала некоторые традиционно использовавшиеся угодья недоступными, и они оказались вообще выведенными из хозяйственного освоения, тогда как на более доступных угодьях стали часто наблюдаться негативные экологические последствия перепромысла пушных зверей или перевыпаса на оленьих пастбищах.

На фоне ставшего скорее правилом относительно недавнего переселения современных представителей малочисленных народов Севера, ведущих традиционное хозяйство, с территорий их непосредственных предков в отдельные наиболее крупные поселки и сопровождавшего данный процесс значительного изменения в исторически сложившемся распределении пастбищ и угодий между семьями и династиями оленеводов и охотников, разразился глубочайший кризис традиционного хозяйства начала 1990-ых гг. Достаточно указать, что в 1994 г. прекратилось государственное финансирование традиционного сектора эконо-

мики¹¹. Напомним, что большинство предприятий последнего были планово-убыточными еще в советский период, то есть до резкого относительного роста цен на транспортное обслуживание и горючее в ходе реформ. Закупки продукции традиционного сектора прекратились как экономически нерентабельные, и население из-за этого практически лишилось заработной платы. Одновременно началось выделение “территорий традиционного природопользования” и закрепление их участков в качестве “родовых угодий” за “родовыми общинами” малочисленных народов Севера, а также реорганизация либо просто распад государственных и коллективных хозяйств типа совхозов, госпромхозов и т.п.

В такой ситуации получило определенное развитие переселение из поселков на земли предков части коренных северян, получивших в долгосрочное либо бессрочное пользование эти угодья и организовавших там семейные, общинные (“родовые”) либо кооперативные оленеводческие или охотничье-промысловые хозяйства. Таким образом, начался обратный стихийный процесс рассредоточения ведущего традиционного хозяйства населения по земельным угодьям, которые осваивали их прямые предки. Этот процесс был теоретически обобщен учеными-этнологами и в итоге лег в основу современных концепций развития и сохранения культуры и образа жизни малочисленных народов Севера, радикально порывающих с советскими программами “насильственной модернизации”, которые реально приводили к постепенному свертыванию традиционного хозяйства этих народов¹².

Фактически отмеченный выше процесс стал специфической северной формой идущих ныне и в других социо-культурных и природно-хозяйственных условиях нашей страны процессов частичной “ретрадиционализации”, или социальной архаизации и усиления элементов натурального хозяйства у жителей сельской местности.

Люди, ведущие традиционное хозяйство, ныне в экономическом плане оказались фактически предоставленными самим себе и практически лишенными какой-либо государственной поддержки в развитии того сектора экономики, который обеспечивает их существование. С одной стороны, прекратилось административное вмешательство в землепользование и хозяйство таких групп на закрепленных за ними тем или иным образом землях, что нельзя не оценить положительно. Но с другой стороны, полностью разрушена система скупки продукции традиционного хозяйства, и в результате оленеводы и охотники остались практически без зарплат либо с чисто символическими и крайне нерегулярными денежными доходами. На практике это тоже разрушает традиционное хозяйство в том виде, какой оно приняло в последние десятилетия, и также провоцирует переселение в крупные полиэтничные по составу населения поселки и, зачастую, попадание там в число безработных и последующую почти неизбежную люмпенизацию.

Современное землепользование малочисленных народов Севера на федеральном уровне определяется Земельным и Лесным кодексами, гарантирующими им на государственных землях права на: (а) сохранение традиционной культуры и хозяйства, а значит и гарантиро-

С. 121

ванного доступа к используемым земельным угодьям с их ресурсами животного и растительного мира, и (б) бесплатное и долгосрочное пользование этими землями и возобновимыми природными ресурсами¹³. В ряде регионов законодательно оформлены “территории традиционного природопользования” этих народов и их права на беспрепятственное пользование таежными и тундровыми землями определены более полно и четко¹⁴.

Использование ресурсов животного мира и недревесной растительности малочисленными народами Севера на государственных землях в рамках традиционной охоты, рыболовства, собирательства, оленеводства регламентируется соответствующими правилами и законами о рыболовстве, охоте, охране животного и растительного мира, использовании лесов и т.п.; в отношении лесных ресурсов эти группы населения имеют, в частности, право бесплатно использовать древесину для удовлетворения всех своих потребностей в строительных материалах и в топливе (дровах). В продолжение советской политики малочисленные народы Севера по-прежнему имеют определенные льготы в получении лицензий на охоту, лов рыбы и собирательство - им первым и в относительно большем объеме выделяются соответствующие квоты и больше лицензий передается бесплатно (хотя лицензии на добычу ценных пушных зверей или вылов лосося сверх определенной нормы они тоже должны оплачивать по общим для всех граждан расценкам). В полной мере эти положения распространяются и на территории традиционного природопользования.

Источником дохода от пользования территориями является продажа продукции традиционного сектора экономики, что в советский период было организовано государством и им же субсидировалось. Впрочем, тогда часть наиболее дорогой продукции (икра, шкурки ценных пушных зверей) часто продавалась нелегально, хотя и в ограниченных масштабах из-за отдаленности мест промысла от районов концентрации населения. Теперь, когда деление продукции на легальную и нелегальную исчезло и практически исчезла массовая скупка этой продукции, будь то государственными либо частными предприятиями, фактически единственным каналом сбыта осталась продажа случайным людям, в результате чего цены на эти продукты снизились очень сильно. Достаточно сказать, что зимой 1994 -1995 гг. средняя стоимость шкурки самого ценного пушного зверя соболя в районах промысловой охоты в Хабаровском крае составляла порядка 30 долларов США, т.е. опустилась до цены 4-

5 килограммов хорошей колбасы в магазинах г. Хабаровска¹⁵. Самостоятельная продажа продукции традиционного сектора на городских рынках малочисленными народами Севера практически не осуществляется из-за отсутствия такого опыта и из-за огромных транспортных расходов.

В таких условиях товарность традиционного сектора снизилась очень сильно и фактически он превратился в основу близкого к натуральному самообеспечивающего хозяйственного уклада части современных коренных жителей Севера. Считается, что таким образом, то есть натуральным традиционным хозяйством, обеспечивают себя средствами существования примерно 25% - 30% трудоспособных представителей малочисленных народов Севера¹⁶. Считать их работниками традиционного сектора, как это было в советский период, не вполне оправданно, поскольку ныне они от традиционного хозяйства регулярных денежных доходов практически не получают. К сожалению, все это подталкивает людей к браконьерской деятельности и подрывает меры по охране животного и растительного мира, поскольку если у них вдруг появляется надежда что-то из продукции охоты, рыболовства и собирательства продать случайно оказавшимся в тайге или тундре приезжим людям, то многие северяне легко идут на нарушение правил и законов охоты, рыболовства и собирательства, а равно и традиционных экологически обоснованных норм природопользования, с тем чтобы не упустить возможности случайного приработка.

Современный глубочайший кризис традиционного сектора экономики может быть преодолен только в случае воссоздания масштабной системы льгот и субсидий для ведущего оленеводческо-промышленное хозяйство населения на транспортное обслуживание, снабжение, и, главное, скупку производимой им продукции. Пока, однако, традиционное хозяйство продолжает выполнять жизненно важную роль основного источника средств существования для достаточно значительного числа представителей малочисленных народов Севера, хотя и обрекая их при этом на совершенно нищенское существование. Поскольку даже восстановление недавнего уровня жизни занятых в этом секторе экономики требует больших и, главное, постоянных затрат, а нынешнее бедственное положение оленеводов и охотников является постоянным укором местным властям, то среди последних все большую популярность приобретают надежды вывести группы ведущего традиционного хозяйства населения и районы их проживания из кризиса путем развития там любых потенциально рентабельных проектов экономического развития территорий - будь то добыча полезных ископаемых, лесоразработки или, напротив, охотничий или этнографический туризм. Главным становится поиск любых возможностей дать людям работу и заработок, а также получить надежный местный источник финансовых отчислений на социальные нужды. Зачастую при этом фактически поощряются хищнические приемы добычи природных

ресурсов, необратимо подрывающие природно-ресурсный потенциал территорий расселения и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера. Показательно, что и представители этих народов часто вынужденно участвуют в такого рода действиях - а это значит, что такая практика не прекратится и в случае гипотетически возможной передачи им "территорий традиционного природопользования" в общинное владение.

Так, в Ванинском районе была организована первая на Дальнем Востоке и послужившая примером зона традиционного природопользования орочей - Ванинский районный Совет всего через три недели после выхода Постановления Верховного Совета СССР от 27.11.1989 г. "О неотложных мерах экологического оздоровления страны" в своем решении № 273 от 19.12.1989 г. зафиксировал: *"Закрепить бассейн реки Хуту от истоков до устья за малой народностью орочи*

С. 122

*для ведения традиционного природопользования"*¹⁷. Однако к середине 1990-ых гг. общины орочей организовали, силами нанятых профессиональных лесорубов, промышленные сплошные рубки леса на собственных "землях традиционной хозяйственной деятельности"¹⁸. Точно такие же процессы развертывания промышленных сплошных рубок леса на выделенных малочисленным народам Севера для ведения традиционного хозяйства территориях имеют место, по инициативе самих пользователей территориями традиционного природопользования из числа аборигенов, и в Западной Сибири у селькупов, хантов и манси¹⁹. Сведение лесов на территориях традиционного природопользования легко объясняется бедственным положением населения, занятого в традиционном секторе экономики, и его стремлением получить любую возможную работу и заработки, а также восстановить снабжение и транспортные связи с городами; некоторые общины используют при этом возможность получения доли прибыли от продажи леса даже без затрат собственного труда.

Местные и региональные власти Хабаровского края, например, а также действующие в регионе государственные службы по контролю за природопользованием в равной мере закрывают глаза на данную практику, поскольку они вынуждены считаться с кризисом традиционного сектора и отсутствием доходов у занятых в нем людей, а потому признают право этих людей на любую доступную им работу и заработок²⁰. Видимо, эти тревожные факты необратимого разрушения природно-ресурсного потенциала территорий традиционного природопользования должны только усилить ту часть будущего Закона, что регламентирует права и обязанности государственных служб охраны природы (Госкомэкология), лесного хозяйства (Рослесхоз), охотничьего хозяйства (Главохота), рыбного хозяйства (Роскомрыболовство) по мониторингу состояния возобновимых природных ресурсов на

территориях традиционного природопользования и обеспечению такого режима природопользования, который гарантировал бы поддержание ресурсного потенциала этих территорий на уровне, достаточном для ведения традиционного хозяйства нынешними и будущими пользователями. Следовательно, хищническое использование лесных и других ресурсов на территориях традиционного природопользования должно быть запрещено не только посторонним предприятиям и лицам, но и всем другим пользователям, включая и “родовые общины” малочисленных народов Севера, что возможно только при условии передачи этих земель в пользование²¹. Речь, однако, должна идти именно о прекращении хищнического использования и, в частности, сплошных рубок леса на больших площадях. С другой стороны, в некоторых местностях ограниченные лесозаготовки в виде рубок ухода или выборочных рубок могут оказаться экономически эффективными и при этом не наносить серьезного ущерба развитию охоты или рыболовства - следовательно, нет никаких оснований полностью запрещать их на территориях традиционного природопользования и тем самым лишать пользователей этими территориями возможности увеличить свои доходы.

Итак, на основе вышесказанного можно сделать по крайней мере два вывода. Во-первых, интересы традиционного землепользования народов Севера, практикующих охоту, собирательство и оленеводство, часто вступают в прямое противоречие с интересами лесозаготовительных предприятий и организаций, ведущих добычу минеральных ресурсов, нефти и газа, ибо аборигенам для ведения хозяйства, а значит и для сохранения своей уникальной культуры и выживания в качестве отдельных этнических общностей (народов), необходимо использование нетронутых либо слабоизмененных лесных и тундровых экосистем, причем это должно осуществляться в форме фонового землепользования. К тому же недавняя история (исключая поздний советский период) и современная политика укрепили традиционные представления этих народов о праве на использование лесных и тундровых угодий на постоянной основе с передачей этого права по наследству своим прямым потомкам. Промышленное использование природных ресурсов на занятых ими территориях с этим явно несовместимо, и потому в случае отчуждения части земель под промышленные нужды совершенно необходимо выделение компенсаций. Малочисленные народы Севера, ведущие традиционное хозяйство²², хотя и являются лишь одной и далеко не самой многочисленной из социальных групп землепользователей на Севере, но именно они в наибольшей степени зависят от сохранения лесных и тундровых экосистем на используемых ими территориях в их естественном природном состоянии.

Во-вторых, что главное, конечные интересы аборигенного населения полностью совместимы с задачей сохранения биоразнообразия в лесной и тундровой ландшафтных зонах на уровне видов и экосистем, ибо только обеспечение данной задачи является гарантией

сохранения традиционного хозяйства и культуры, а следовательно и самих носителей данной промыслово-оленоводческой культуры, на этих территориях. В частности, условие сохранения лесов от сплошных рубок, пожаров и вспышек численности вредителей леса одновременно является и условием сохранения хозяйства, культуры, образа жизни и самого существования малочисленных народов таежной зоны Сибири и Дальнего Востока в качестве отдельных этнических общностей. Следовательно, возможно и необходимо тесное сотрудничество органов лесного хозяйства, охраны природы, экологической общественности и представителей малочисленных народов Севера, ведущих традиционное хозяйство, по поиску и нахождению взаимоприемлемых компромиссов в тактических вопросах природопользования, ведь стратегические цели у них общие.

Однако эти выводы никак не противоречат идее передачи территорий традиционного природопользования именно в “общинное пользование” малочисленных народов Севера. С другой стороны, высказываемое многими этнологами и активистами общественных движений малочисленных народов Севера предложение перевода этих территорий в “общинное владение” практически не совместимо как с задачами восстановления государственной поддержки традиционного сектора экономики в пределах данных территорий, так и с необходимостью опять-таки государственных мер по недопущению на них сплошных промышленных рубок леса и по охране лесов от таежных пожаров и вспышек

С. 123

численности насекомых-вредителей, защите животного мира и борьбе с браконьерством, регламентации использования минеральных ресурсов и рекультивации территорий после завершения геологоразведочных работ или добычи природных ископаемых.

В заключение сформулируем возможный подход к законодательному оформлению концепций “территорий традиционного природопользования” и прав малочисленных народов Севера на развитие традиционного хозяйства²³. В любом случае это уже стало совершенно неотложной задачей, без решения которой тормозятся инвестиции и экономическое развитие огромных регионов²⁴.

В основу будущего федерального законодательства о “территориях традиционного природопользования” (далее - ТПП) коренного населения Севера, ведущего традиционное охотничье-рыболовецкое и оленеводческое хозяйство, может быть положено представление о полифункциональности ТПП²⁵. Оно означает признание того, что важность ТПП для российского государства и всего общества (а не только для узкого круга непосредственных пользователей) определяется целой гаммой функций ТПП, принципиально несводимых к удовлетворению интересов и потребностей ведущих традиционное хозяйство представите-

лей малочисленных народов Севера. Одновременно это предполагает, что полная отдача от ТПП возможна только при условии сочетания нескольких подходов как к определению их статуса, так и к определению прав и обязанностей пользователей ТПП; последнее является прямым следствием отмеченной выше полифункциональности территорий традиционного природопользования.

1. Экономический подход предполагает:

- выделение "традиционного сектора экономики" в качестве особой отрасли хозяйства;
- признание государством своей ответственности за дальнейшее развитие данного сектора экономики, и в частности - права этого сектора на государственные субсидии [как это признано в отношении сельского хозяйства либо угольной промышленности страны];
- определение ТПП как ключевого элемента традиционного сектора.

2. Социальный подход означает:

- признание государством права занятых в традиционном секторе экономики на адекватно оплачиваемую работу и на занятость, а следовательно, на сохранение ТПП в состоянии, отвечающем потребностям традиционного хозяйства [в случае же потери оплачиваемой работы вследствие государственной экономической политики работники традиционного сектора, как и других секторов, тоже должны иметь право на пособие по безработице или на постоянные компенсационные выплаты либо на обучение новым профессиям с последующим трудоустройством (возможно, в последнем случае расходы будут столь велики, что легче окажется субсидировать предприятия традиционного сектора)];
- признание государством права жителей отдаленных поселков и районов, в том числе занятых в традиционном секторе, на обеспечение транспортными связями с городскими центрами при условии такого уровня субсидирования транспорта, который сделает его доступным основной массе жителей [транспортное обслуживание является признанной обязанностью государства в городах и сельской местности Центральной России, но то же самое должно быть и на Севере; последнее условие способно оживить производство и вывоз продукции традиционного хозяйства].

3. Экологический подход основан на признании того, что:

- ТПП уже сейчас официально считаются одним из 12 видов "особо охраняемых природных территорий" страны, этот статус должен укрепляться и развиваться вплоть до тех пор, когда сохранение ТПП станет рассматриваться государством как самоценная, с точки зрения охраны природы, задача, и, следовательно, некоторые экономические потери от выделения земель в ТПП будут приниматься в качестве затрат на охрану окружающей среды. ТПП по своему определению полностью выполняют функции охраны биоразнообразия на

уровне как экосистем, так и видов, а также обеспечивают экологически устойчивое экономическое развитие на соответствующих территориях.

4. Этнокультурный подход базируется на том, что:

- у малочисленных народов Севера существует нерасторжимая связь этнической культуры и производственной деятельности в сфере традиционного хозяйства. Эти народы полностью соответствуют категории "аборигенного" населения и как таковые должны пользоваться правами на определенные льготы и приоритеты в сфере земле- и природопользования. Поэтому выделение ТПП в их пользование должно рассматриваться как: (а) соблюдение неотъемлемых прав этих народов, и (б) решающая помощь в сохранении малочисленных народов Севера в качестве носителей уникальных культурных традиций.

Возможно, дальнейшее развитие представлений о полифункциональности территорий традиционного природопользования в сочетании с признанием необходимости передачи этих территорий в общинное или индивидуальное (семейное) бессрочное пользование представителям малочисленных народов и другого коренного населения Севера будет реально способствовать скорейшему законодательному оформлению этой концепции на уровне федерального законодательства, которое должно прийти на смену временным законодательным актам региональных органов власти. С учетом российских реалий давнего и недавнего прошлого, особенно перспективным представляется сочетание усилий государства по поддержке традиционных культур и хозяйства оленеводов, охотников и рыбаков Севера и по охране природы на выделенных в их пользование территориях традиционного природопользования²⁶.

¹ Национальная политика в России. Кн. 2. Законодательные акты 1917-1992 гг. (социально-экономическое и культурное развитие народов Севера). М.: Институт этнологии и антропологии, 1992, с. 20. [в публикации данная сноска была потеряна]

² В 1989 г. в список входили 26 народов (ненцы, эвенки, ханты, эвены, чукчи, нанайцы, коряки, манси, долганы, нивхи, селькупы, ульчи, ительмены, удэгейцы, саами, эскимосы, чуванцы, нганасаны, юкагиры, кеты, орочи,

С. 124

тофалары, алеуты, негидальцы, энцы, ороки) общей численностью 181500 человек; в 1993 г. в их число были законодательно включены еще 4 народа - шорцы, тувинцы-тоджинцы, телеуты, кумандинцы (численность которых в 1989 г. составляла примерно 20000 человек). Таким образом, ныне в России официально выделяется 30 "малочисленных народов Севера" численностью примерно 200 тысяч человек - см.: Ткаченко А.А., Корюхина А.В. К проблеме ратификации Российской Федерацией Конвенции МОТ № 169 <<О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах>> // Этнографическое обозрение, 1995, № 3, с. 124. Практически решен вопрос о добавлении к этому списку камчадалов (еще около 8000 чел. сельского населения) - см.: Ежегодник ИВГИА - 1992. М., 1994, с. 50. Возможны и другие дополнения.

³ См., например, мнение западного специалиста в этой области: Kaapcke G. *Indigenous Identity Transition in Russia* // *Cultural Survival Quarterly*, 1994, vol. 18, №2-3, pp.62-68.

⁴ См., например: Приоритет во имя равенства: возможно ли это? К публикации законопроекта // *Этнополис*, 1992, № 2, с. 59-63; Соколова З.П., Новикова Н.И., Ссорин-Чайков Н.В. *Этнографы пишут закон: контекст и проблемы* // *Этнографическое обозрение*, 1995, № 1, с. 80-85.

⁵ Опубликованы региональные законы Корякского и Ханты-Мансийского автономных округов, Якутии (Статус малочисленных народов России [правовые акты и документы]. Сост.: Кряжков В.А. М.: Юридическая литература, 1994, с. 282-285, 305, 309-314), Приморского края (Демографические, экономические, социальные и культурные проблемы развития народов Дальнего Востока в условиях экономических реформ и демократических преобразований. Ред.: Соколова З.П., Симченко Ю.Б. М.: Институт этнологии и антропологии, 1994, с. 187-193) и Хабаровского края (Ямсков А.Н. Территории традиционного землепользования в Хабаровском крае // *Исследования по прикладной и неотложной этнологии*. Вып. 96. М.: Институт этнологии и антропологии, 1996, с. 23-26).

⁶ Выделение "малочисленных народов Севера" в особую и пользующуюся определенными льготами группу населения фактически имело место с начала XIX в. - см., например: Симченко Ю.Б., Соколова З.П. *Народы Севера России в условиях экономической реформы и демократических преобразований* // *Демографические, экономические, социальные и культурные проблемы развития народов Дальнего Востока в условиях экономических реформ и демократических преобразований*. Ред.: Соколова З.П., Симченко Ю.Б. М.: Институт этнологии и антропологии, 1994, с. 225. Это было связано в первую очередь с тем, что по крайней мере до начала нашего столетия они практически полностью зависели от традиционного охотничье-рыболовецкого и/или оленеводческого хозяйства. Кстати, того же нельзя сказать о кочевых скотоводах (якуты, буряты) или крестьянах (русские, коми, карелы), поскольку среди данных народов лишь некоторые группы из-за продвижения на Север были вынуждены частично либо даже полностью отказаться от исходного хозяйственно-культурного типа.

⁷ Список "районов проживания малочисленных народов Севера" см. в сборнике "Статус малочисленных народов ...", с. 240-244, 248. Районы Крайнего Севера и приравненные к ним территории занимают 11 млн. кв. км; к началу 1990-ых гг. они имели 9,9 млн. человек населения и здесь добывалось 76% нефти и 92% природного газа, осуществлялось 26 % объема заготовок древесины. В районах проживания малочисленных народов Севера насчитывалось всего 1,6 млн. местного населения, из которых 9%, или примерно 140 тысяч человек, составляли собственно малочисленные народы Севера; в этих районах было сосредоточено 96% поголовья домашних северных оленей, производилось 52% закупок пушнины и 58% мяса диких копытных животных, вылавливалось 8% рыбы - см.: *Неотрадиционализм на российском Севере. (Этническое возрождение малочисленных народов Севера и государственная региональная политика)*. Ред.: Пика А.И., Прохоров Б.Б. М.: Институт народнохозяйственного прогнозирования, 1994, с. 10-12.

⁸ *Неотрадиционализм на российском ...*, с. 71-75; Симченко Ю.Б., Соколова З.П. *Народы Севера России ...*, с. 227.

⁹ Ямсков А.Н. *Территории традиционного ...*, с. 16.

¹⁰ *Неотрадиционализм на российском ...*, с. 132, 137-138.

¹¹ О государственной политике в северных регионах (парламентские слушания) // *Этнополис*, 1995, №2, с. 90.

¹² См., например: *Неотрадиционализм на российском ...*, с. 131-139.

¹³ См.: *Лесной кодекс Российской Федерации // Охрана живой природы*. Нижний Новгород, 1997, вып. 1 (6), с. 58; *Земельный кодекс Российской Федерации // Статус малочисленных народов ...*, с. 122-125.

¹⁴ См. выше сноску № 5.

¹⁵ Сведения, предоставленные автору в 1995 г. Н.М. Балаганским, начальником Управления охотничьего хозяйства Хабаровского края (здесь и далее используются полевые материалы, собранные в Хабаровском и Красноярском краях во время работы с группой экспертов Всемирного Банка в январе-феврале 1995 г.).

¹⁶ Клюков В.Ф., Корюхина А.В. Основные проблемы социально-демографического развития и занятости народов Севера // Этнографическое обозрение, 1994, №5, с. 68.

¹⁷ Старцев А.Ф. К вопросу о закреплении этнической территории за аборигенами Бикина и функционировании совместного предприятия по заготовке и переработке леса в Приморском крае, созданного под руководством ТПО <<Приморсклеспром>> и южно-корейской фирмы <<Хондей>> // Демографические, экономические, социальные ..., с. 17.

¹⁸ Сведения, предоставленные автору в 1995 г. О.Д. Закасовским, заведующим Отделом национальной политики Администрации Хабаровского края.

¹⁹ Gulevsky A.N., Simchenko Yu.B. Economy of Peoples of Russian North: History and Contemporaneity. Moscow, 1994, p. 36.

²⁰ См. подробнее: Ямсков А.Н. Территории традиционного ..., с. 17-18.

²¹ Объективно существующим причинам и социальным последствиям экологически нерационального использования природных ресурсов, находящихся в общинном (коллективном) владении или пользовании, посвящен огромный массив научной литературы, начиная с классической работы Г. Хардина - см.: Hardin G. The Tragedy of the Commons // Science, 1968, vol. 162, №3859, pp.1243-1248.

²² Существующие экспертные оценки доли и численности представителей малочисленных народов Севера, занимающихся в настоящее время традиционным хозяйством, варьируют от примерно 14900 человек из 140699 человек сельского населения этих народов (Симченко Ю.Б.,

С. 125

Соколова З.П. Народы Севера России ..., с. 221) до 30000 человек, или 55% от числа работающего сельского населения (Клюков В.Ф., Корюхина А.В. Труд и занятость народов российского Севера // Этнополис, 1994, №1, с. 171). В оленеводческих районах в оленеводстве занято *“более четверти”* трудоспособного населения - см.: Gulevsky A.N., Simchenko Yu.B. Economy of Peoples ..., p. 40. В целом это довольно большая величина, однако даже самая высокая из приведенных выше оценок показывает, что ныне в традиционном хозяйстве занято менее половины взрослого аборигенного населения, поскольку еще около 15% трудоспособных лиц вообще не работают из-за окончательной люмпенизации - см.: Клюков В.Ф., Корюхина А.В. Основные проблемы..., с. 68.

²³ См. также: Ямсков А.Н. Возможная дефиниция <<территорий традиционного природопользования>> в законодательстве о правах малочисленных народов Севера // Homo Juridicus: Материалы конференции по юридической антропологии. М.: Институт этнологии и антропологии, 1997, с.212-221.

²⁴ Необходимость скорейшего урегулирования земельных прав аборигенного населения таежной зоны России неоднократно подчеркивалась, например, в недавнем исследовании лесного сектора экономики страны, выполненном экспертами Всемирного Банка - см.: Russia: Forest Policy During Transition. Washington: The World Bank, 1997, pp. 18-19, 88.

²⁵ Взгляды автора на статус территорий традиционного природопользования были замечены рядом специалистов и вошли в контекст дискуссий о правах малочисленных народов Севера - см., например: Афанасьева Г.М., Дубова Н.А. Комментарий [к публикации материалов: Симченко Ю.Б. Народы Севера России. Проблемы. Прогноз. Рекомендации.] // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. Вып. 112. М.: Институт этнологии и антропологии, 1998, с. 25-26; Лопуленко Н.А., Уварова Т.Б. Народы Сибири и Крайнего Севера в период преобразования общественно-экономических отношений // Этнографическое обозрение, 1997, №6, с. 136.

²⁶ С недавних пор за рубежом высказываются опасения относительно возможности полномасштабного обеспечения прав аборигенных народов, проживающих в пределах аналогов отечественных “особо охраняемых природных территорий” - см., например: von Benda-Beckmann K. The Environmental Protection and Human Rights of Indigenous Peoples: A Tricky Alliance // Law and Anthropology. International Yearbook for Legal Anthropology, vol. 9. Natural Resources, Environment, and Legal Pluralism. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1997, pp.302-323. Но это не опровергает высказанную выше точку зрения. Дело в том, что в России правовой статус “территорий традиционного природопользования” изначально определялся с позиций приоритета интересов пользователей, поэтому опасения скорее должны вызывать перспективы реального обеспечения природоохранных функций этих территорий. Однако, как старался показать автор, сочетание того и другого в принципе вполне осуществимо.

С. 126