

Астахова Ирина Сергеевна

младший научный сотрудник
Института гуманитарных исследований
и проблем малочисленных народов Севера
Сибирского отделения РАН
<https://orcid.org/0000-0001-5659-7764>

**О МЕСТАХ ТРАДИЦИОННОГО
ПРОЖИВАНИЯ И ТРАДИЦИОННОЙ
ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ РОССИИ:
К ПРОБЛЕМЕ
РАЗРАБОТКИ КРИТЕРИЕВ
ОТНЕСЕНИЯ (ОПЫТ
РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ))***

Astakhova Irina Sergeevna

Junior Researcher, Institute for Humanities Research
and Indigenous Studies of the North,
Siberian branch
of the Russian Academy of Sciences
<https://orcid.org/0000-0001-5659-7764>

**ON THE PLACES OF TRADITIONAL
RESIDENCE AND TRADITIONAL
ECONOMIC ACTIVITIES
OF INDIGENOUS SMALL-NUMBERED
PEOPLES OF RUSSIA:
TOWARDS THE PROBLEM
OF DEVELOPING INCLUSION
CRITERIA (EXPERIENCE
OF THE REPUBLIC
OF SAKHA (YAKUTIA))**

Аннотация:

В статье представлены результаты исследования по вопросу расширения мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации. Выполнен сравнительный анализ подходов Хабаровского края и Республики Саха (Якутия) к включению территорий в официальный Перечень таких мест. Выделены основные критерии отнесения к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Приведены примеры, вызывающие наибольшие трудности, в частности включение в Перечень городских поселений. На основе разработанных критериев с привлечением полевого материала рассмотрена возможность включения в Перечень муниципального образования «Город Томмот» Алданского района Республики Саха (Якутия). Результаты исследования могут быть использованы при разработке аналитических материалов в целях совершенствования российского законодательства.

Ключевые слова:

Республика Саха (Якутия), коренные малочисленные народы Севера, места традиционного проживания, места традиционной хозяйственной деятельности, муниципальное образование, федеральное законодательство, региональное законодательство

Summary:

The paper presents the results of a study on the expansion of places of traditional residence and traditional economic activities of indigenous small-numbered peoples of the Russian Federation. A comparative analysis of the approaches of the Khabarovsk region and the Republic of Sakha (Yakutia) to including territories in the official List of such places is carried out. The main criteria for classifying territories as places of traditional residence and traditional economic activities of minor indigenous peoples are highlighted. Examples that cause the greatest difficulties are given, in particular the inclusion of urban settlements in the List. On the basis of the developed criteria with the use of field data, the possibility of including the municipal formation "City of Tommot" of Aldansky district of the Republic of Sakha (Yakutia) in the List is considered. The research results can be used in the preparation of analytical materials in order to improve Russian legislation.

Keywords:

Republic of Sakha (Yakutia), indigenous small-numbered peoples of the North, places of traditional residence, places of traditional economic activities, municipal formation, federal legislation, regional legislation

В Республике Саха (Якутия) (РС(Я)) проживают пять народов, входящих в Единый перечень коренных малочисленных народов РФ: долганы, эвены, эвенки, юкагиры и чукчи. По данным Всероссийской переписи населения 2010 г., их численность в республике составила 39,9 тыс. человек, из них около 22 тыс. проживало в сельской местности [1]. Коренные малочисленные народы Севера (КМНС) зарегистрированы во всех районах Якутии, но пользоваться преференциями (льготы, субсидии, квоты на использование биологических ресурсов) могут только те из них, кто имеет отношение к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Данная правовая категория закреплена в законодательстве на федеральном и региональном уровнях. Однако в субъектах РФ поднимается вопрос о том, чтобы расширить Пе-

* При финансовой поддержке Правительства Республики Саха (Якутия).

речень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ (далее – Перечень). Особенно актуален данный вопрос для муниципальных образований (МО), где в постсоветский период были закрыты производства, свернута добыча полезных ископаемых, в результате миграции кардинально изменился национальный состав и хозяйственная деятельность населения.

В настоящей статье будут рассмотрены основные критерии отнесения к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, а также возможность включения в Перечень городских поселений, в частности МО «Город Томмот» Алданского района РС(Я). Данная тема носит прикладной характер и не становилась предметом всестороннего изучения. В контексте тематики исследования вызывают интерес работы В.В. Филипповой и А.Н. Саввиной, в которых авторы, применяя ГИС-технологии и используя разнообразные источники, составляют карты мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС Якутии, показывающие реальную картину их современного расселения и природопользования [2]. Кроме того, заслуживают внимания исследования В.В. Поддубикова, где проанализированы правовые нормы, устанавливающие порядок и общие принципы формирования Перечня, а также обсуждаются основные критерии: присутствие коренных малочисленных народов, ведение ими традиционной хозяйственной деятельности и традиционного образа жизни. По мнению автора, изменениям в Перечне должны предшествовать предварительные исследования территорий [3].

В советский период государственная поддержка оказывалась районам проживания народностей Севера. Так, согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 11 марта 1980 г. № 126 «О перечне районов проживания народностей Севера», в Перечень была полностью включена территория 19 районов Якутской АССР, в том числе районные центры – поселки городского типа, а также село Иенгра Нерюнгринского района. Единственным критерием отнесения территорий к Перечню было наличие традиционного проживания представителей народностей Севера. Однако с утверждением Пленумом ЦК КПСС в июне 1987 г. новой программы экономических реформ снижаются объемы финансирования, и из Перечня исключается ряд населенных пунктов с незначительным числом представителей КМНС, в том числе поселки городского типа. В Постановлении Совета Министров РСФСР от 2 декабря 1987 г. № 465 «О внесении изменений и дополнений в перечень районов проживания народностей Севера» появляется выделение отдельных сельских советов.

В постсоветский период впервые попытка определить места проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера была предпринята после Указа Президента РФ от 22 апреля 1992 г. № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера». Тем не менее, в следующем 1993 г. был утвержден обновленный Перечень, действующий до 2009 г. Из Перечня были исключены, как и прежде, поселки городского типа РС(Я).

В соответствии с частью 2 статьи 5 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4] Перечень утверждается Правительством РФ в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов, но по представлению органов государственной власти субъектов РФ, на территориях которых эти народы проживают. Предполагается, что включение народа в Единый перечень коренных малочисленных народов является основанием распространения на него прав и гарантий, установленных федеральным законодательством. Равно как и включение МО в Перечень является основанием для распространения на представителей коренных малочисленных народов РФ, проживающих на территории соответствующих МО, гарантий, которые предусмотрены федеральными законами, определяющими права коренных малочисленных народов, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

Особенно актуальны сегодня нормы, регулирующие компенсацию объединениям КМНС со стороны хозяйствующих субъектов. Например, в Якутии данный вопрос решается в рамках Закона от 14 апреля 2010 г. 820-3 № 537-IV «Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Республики Саха (Якутия)» [5]. Обязательность проведения данной экспертизы со стороны промышленных компаний возникает, если хозяйственным воздействием затронуты территории, входящие в Перечень.

В федеральном законодательстве не закреплены четкие критерии для включения территорий в Перечень. Однако работа над законопроектом, который регулировал бы принципы и подходы к определению мест традиционного проживания, ведется. Планируют прописать, что такое место традиционного проживания и традиционная хозяйственная деятельность. Предполагается определять места на уровне муниципальных районов, в редких случаях – поселений, городских округов [6].

Согласно Распоряжению Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р в Перечень вошли 63 наслега из 21 муниципального района (улуса) РС(Я) [7]. В республике места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности установлены на уровне сельских поселений, тогда как в ряде субъектов РФ определены на уровне муниципальных районов и городских округов. Это связано с тем, что законодательство РС(Я) содержит норму, согласно которой таковыми территориями могут быть признаны только местности, характеризующиеся традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью большинства населения [8]. Между тем в Перечень включены такие крупные городские округа, как Воркута, Салехард, Новокузнецк, Петропавловск-Камчатский, Южно-Сахалинск, Анадырь и др. Вся территория Хабаровского края, в том числе Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре, объявлена местом традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Численность КМНС в данных образованиях незначительна и, конечно, не составляет большинства населения, но включение в Перечень предоставляет им право получать государственную поддержку.

Для того чтобы помощь была адресной, в соответствующей государственной программе Хабаровского края [9] закреплено, что субвенции, выделяемые из средств краевого и федерального бюджетов на поддержку экономического и социального развития КМНС, распределяются согласно разработанным критериям отбора муниципальных районов края:

- 1) включение муниципального района края в Перечень;
- 2) на территории района должны проживать коренные народы, ведущие традиционный образ жизни и занимающиеся традиционными видами хозяйственной деятельности;
- 3) отсутствие факта отказа муниципального района края от заключения соглашения в году, предшествующем году предоставления субсидии.

В документе подробно расписана методика распределения субсидий между районами в зависимости от численности лиц, относящихся к коренным народам.

В РС(Я) с момента утверждения нового Перечня в 2009 г. не утихала дискуссия по поводу его расширения, предлагалось разработать единые критерии отнесения территорий к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМНС. К сожалению, стремление республики добавить в Перечень ряд муниципальных образований, в том числе городских, на тот момент не увенчалась успехом.

В 2020 г. попытки расширить Перечень возобновились. Наибольшую сложность вызывает включение городских муниципальных образований: поселков городского типа Тикси и Черский, а также города Томмот, поскольку в них проживает существенное число приезжего населения. И наличие каких-либо критериев в данном случае было бы недостаточным, поскольку согласие населения на включение МО в Перечень оказывалось решающим. В поселках положение было следующим. В 2016 г. Советы депутатов МО «Поселок Черский» и МО «Поселок Тикси» вынесли на рассмотрение Государственного Собрания (Ил Тумэн) и Правительства РС(Я) свое решение об отнесении данных населенных пунктов к местам традиционного проживания КМНС. Следовательно, население в лице своих представителей выразило согласие на включение в Перечень. Это позволило бы включить в Перечень полностью территории Булунского и Нижнеколымского районов РС(Я).

С городом Томмот ситуация несколько иная. Во-первых, территория этого МО никогда не входила в Перечень. Во-вторых, в его состав входят населенные пункты, возникновение которых связано с промышленным освоением Якутии в XX столетии, и в них проживает преимущественно некоренное население. Однако история города связана с историей жизнедеятельности эвенков. Так, в 1930 г. он являлся центром Тукуланского национального (эвенкийского) района, в 1931 г. переименованного в Томмотский район. К моменту ликвидации района в 1953 г. в его состав входили Буягинский, Беллетский, Нимгерканский и Нюрмаганский кочевые, Томмотский городской, Эмельджакский и Угинский поселковые советы с преобладающим якутским и эвенкийским населением. После присоединения к Алданскому району постепенно закрылись поселения на реке Амга, и эвенкийское население стало концентрироваться в селах Хатыстыр и Угоян. В настоящее время на территории МО «Город Томмот» находятся следующие населенные пункты: город Томмот, села Ыллымах, Верхняя Амга и Улу. Эта территория сформировалась после принятия 16 июня 2005 г. Государственным Собранием РС(Я) постановлений, по которым Буягинский наслег Алданского улуса был упразднен, его территория передана в административное подчинение города Томмот, а поселок Ыллымах был преобразован в село.

В августе 2020 г. был проведен комплекс полевых исследований с целью получения научных данных для оценки актуального состояния и перспектив сохранения этнокультурной среды эвенков МО «Город Томмот». Анализ статистических данных и архивных материалов показал, что эвенки продолжают проживать на территории МО, несмотря на политику, направленную на концентрацию эвенкийского населения в селах Хатыстыр и Угоян. Согласно данным Всероссийской переписи населения 2010 г., в Томмоте проживает 158 эвенков. По сведениям общественной организации

«Ассоциация представителей коренных малочисленных народов Севера города Томмот», в МО проживает около 300 эвенков, в том числе лиц без определенного места жительства. Конечно, в данном случае говорить о численном большинстве КМНС не приходится: по сведениям администрации, на 1 июля 2020 г. в МО проживает 7 301 человек, преимущественно русское население.

По данным Управления сельского хозяйства Алданского района, на территории МО «Город Томмот» зарегистрированы следующие традиционные хозяйства: Кочевая родовая община КМНС (эвенков) «Кырбыкан» (Сокол) (разведение оленей, охота, рыболовство); Сельскохозяйственный производственный кооператив Кочевая родовая община «Хатын» (разведение оленей, охота); Сельскохозяйственный производственный кооператив Кочевая родовая община «Геван» (разведение оленей, охота); Родовая кочевая община КМНС – эвенков «Амга» (разведение оленей, охота, рыболовство); Кочевая родовая община КМНС – эвенков «Буяга» (охота, рыболовство). Оленьими пастбищами располагают только две общины, поскольку из-за промышленного освоения территории практически не осталось пригодных для выпаса земель. Общины делали упор на развитие охотничьего промысла, но новый этап промышленного освоения не позволяет развиваться этой отрасли традиционного хозяйства. Члены общин полагают, что включение МО «Город Томмот» в Перечень привлечет внимание органов государственной власти и общественности к проблемам, стоящим перед традиционными отраслями.

Томмотские эвенки, сплотившись вокруг этнокультурного центра (музея), работающего при Управлении культуры и духовного развития МО «Город Томмот», смогли не только собрать прекрасную коллекцию эвенкийской оленеводческой культуры, но и сохранить многие элементы духовной культуры. Возрожден этнический праздник эвенков – Бакалдын. Народные мастера объединены в Клуб мастеров-умельцев, регулярно проводятся выставки народного творчества.

С целью изучения общественного мнения жителей МО «Город Томмот» по поводу включения в Перечень был проведен анкетный опрос, в котором приняли участие 340 человек старше 18 лет. Опрос был проведен в разных микрорайонах города Томмот, селах Ыллымах и Улу. Для формирования выборочной совокупности применялась квотная выборка (пол, возраст), составленная на основе актуальных списков избирателей.

Опрос показал, что большинство респондентов (69,7 %) поддерживают включение МО в Перечень, и данный шаг не приведет к межнациональной напряженности. Более того, глава города предлагает объединить муниципальные образования «Город Томмот», «Беллетский эвенкийский национальный наслег» (Хатыстыр, Угоян) и «Национальный наслег Анамы» (Кутана) в Томмотский национальный городской округ. Следует отметить, что предложения воссоздать Томмотский эвенкийский национальный район звучали еще на прошедшем в 1992 г. съезде эвенков Якутии, участники которого заявляли о незаконности ликвидации национальных районов [10].

Данная инициатива при должном правовом сопровождении может быть реализована, поскольку, согласно Закону РС(Я) от 31 марта 2005 г. 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера» [11], органы местного самоуправления городских округов наравне с муниципальными районами наделены правом разрабатывать и реализовывать муниципальные программы возрождения, сохранения и развития КМНС.

Действующее законодательство РФ ни в коей мере не ограничивает включение городских образований в Перечень. Следовательно, МО «Город Томмот» отвечает всем требованиям для включения его в указанный документ: является исконной средой обитания КМНС; на его территории постоянно проживают представители КМНС; жители поддерживают и возрождают языковую среду, культуру и обычаи КМНС; часть жителей МО, представителей КМНС, ведет образ жизни, основанный на занятии традиционными видами хозяйствования, поддержании общинной организации, сохранении самобытной культуры и обычаев; население МО изъявило согласие на включение в Перечень [12].

Исходя из этого, можно заключить, что из законодательства РС(Я) целесообразно исключить норму, согласно которой в Перечень могут входить местности, характеризующиеся традиционным образом жизни и традиционной хозяйственной деятельностью большинства населения. Далее можно пойти двумя путями:

1) воспользовавшись опытом Хабаровского края, отнести всю территорию республики к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов;

2) работать над расширением Перечня, что предполагает подготовку пакета документов для федеральных органов власти по каждому муниципальному образованию.

Ссылки:

1. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 г. Т. 4: Национальный состав и владение языками, гражданство Республики Саха (Якутия). Якутск, 2013. 311 с.

2. Филиппова В.В., Саввинова А.Н. Уточнение мест традиционного расселения и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Якутии по разновременным картам // Вестник Северного (Арктического) федерального университета. Серия: Естественные науки. 2012. № 2. С. 34–39.
3. Поддубиков В.В. Этнологическая экспертиза: к проблеме научно-технического обоснования Перечня места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных этносов // Мир науки, культуры, образования. 2013. № 6 (43). С. 467–469.
4. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (с изменениями на 13 июля 2020 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901732262> (дата обращения: 12.12.2020).
5. Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: Закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 г. 820-3 № 537-IV (с изменениями на 30 декабря 2019 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/895252453> (дата обращения: 12.12.2020).
6. О состоянии и проблемах правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации [Электронный ресурс]: стенограмма парламентских слушаний от 28 апреля 2011 г. // Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. URL: <http://region.council.gov.ru/activity/activities/parliamentary/29710/> (дата обращения: 12.12.2020).
7. Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р (с изменениями на 29 декабря 2017 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902156317> (дата обращения: 13.12.2020).
8. О перечне коренных малочисленных народов Севера и местностей (территорий) их компактного проживания в Республике Саха (Якутия) (новая редакция) [Электронный ресурс]: Закон Республики Саха (Якутия) от 10 июля 2003 г. 59-3 № 121-III (с изменениями на 30 января 2019 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553108258> (дата обращения: 13.12.2020).
9. Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Хабаровском крае» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Хабаровского края от 14 сентября 2011 г. № 303-пр (с изменениями на 20 марта 2020 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/553108258> (дата обращения: 13.12.2020).
10. Национальный архив Республики Саха (Якутия). Ф. 1577. Оп. 1. Д. 4. Л. 99–109.
11. О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера [Электронный ресурс]: Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. 227-3 № 461-III (с изменениями на 21 ноября 2019 г.) // Кодекс: электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/802058430> (дата обращения: 13.12.2020).
12. Астахова И.С. К вопросу о включении поселка Черский в Перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ // Северо-Восточный гуманитарный вестник. 2018. № 4 (25). С. 50–58. 10.25693/IGI2218-1644.2018.04.016.

Редактор, переводчик: Арсентьева Ирина Ильинична