

ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА
И ГРАЖДАНИНА

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ
МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА:
РЕГУЛИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ¹

© 2013 г. Владимир Алексеевич Кряжков²

Краткая аннотация: в статье анализируются правовые проблемы нормотворческой компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав северных народов. Констатируется ее обусловленность от конституционно-правового признания прав данных народов, раскрываются способы разграничения и закрепления этой компетенции, а также показаны принципы, формы и состояние ее реализации.

Annotation: the article analyzes the legal problems of competence of bodies of state power of subjects of the Russian Federation in the sphere of protection of rights for Northern peoples. It States its conditionality from the constitutional-legal recognition of the human rights of these peoples, reveals the ways of demarcation and fixing this competence as well as the principles, forms and the status of its implementation.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Севера; защита прав северных народов; нормотворческая компетенция органов государственной власти Российской Федерации.

Key words: indigenous small peoples of the North; protection of the rights of Northern peoples; normative competence of the bodies of state power of the Russian Federation.

I. Признание прав коренных малочисленных народов Севера как предпосылка правозащитной компетенции органов государственной власти

1. Согласно Конституции РФ Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Данное установление конкретизирует ключевое положение основ конституционного строя, исходя из которого человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ).

Конституция РФ непосредственно не фиксирует права коренных малочисленных народов Севера, но закрепляет права народов и, следовательно, северных народов и лиц, относящихся к ним. Признаются, в частности, групповые права этих народов – на равноправие и самоопределение (ч. 3 ст. 5), на со-

хранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68), а также индивидуальные права – равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности и языка (ч. 2 ст. 19), право каждого определять и указывать (не определять и не указывать) свою национальную принадлежность (ч. 1 ст. 26), право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26).

2. Как следует из ст. 69 Конституции РФ, особый правовой статус российских коренных малочисленных народов Севера произведен от его признания в международном праве. Соответственно, Российская Федерация при наполнении указанного статуса конкретным содержанием призвана ориентироваться на международно-правовые нормы о коренных народах³, например, на те, которые включают в себе:

¹ При подготовке настоящей статьи использовалась нормативно-правовая база СПС “КонсультантПлюс”.

² Профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru).

³ О международно-правовой защите коренных народов см.: Кряжков В.А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. С. 108–130; Гаритов Р.Ш. Защита коренных народов в международном праве. Казань, 2012; Автономов А.С. Международно-правовая защита коренных малочисленных народов Севера // В сб.: Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / Под ред. В.А. Штырова. М., 2012. С. 56–67.

Международный пакт о гражданских и политических правах (ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г.⁴), который определяет, что все народы имеют право на самоопределение (ч. 1 ст. 1), а в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (ст. 27)⁵;

Конвенцию о биологическом разнообразии (ратифицирована Федеральным законом от 17 февраля 1995 г.⁶), признающая как ценность традиционный образ жизни коренного населения и его большую и традиционную зависимость от биологических ресурсов, необходимость совмещения традиционного и нетрадиционного использования этих ресурсов;

Конвенцию МОТ № 169 “О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах”⁷ (далее – Конвенция МОТ № 169), положения которой направлены на поддержку обеспечения самобытности коренных народов и во взаимосвязи с этим – на защиту их прав на пользование землями и иными природными ресурсами, а также иных прав в социально-экономической, культурной и правовой сферах;

Декларацию ООН 2007 г. о правах коренных народов, которая отражает на международном уровне современное представление о правах данных народов и в консолидированном виде гарантирует им права на самоопределение, автономию или самоуправление; сохранение и укрепление собственных политических, правовых, экономических, социальных и культурных институтов; жизнь, физическую и психическую неприкосновен-

ность, свободу и личную безопасность; защиту от насильственной ассимиляции или уничтожения их культуры; принадлежать к коренной общине или народности; иметь защиту от насильственного изгнания со своих земель или территорий; сохранение и возрождение своих культурных традиций и обычаев, иметь доступ к своим местам отправления религиозного культа и памятникам культуры, развивать и передавать будущим поколениям свою историю, языки, традиции устного творчества, философию, письменность и литературу; достоинство; иметь собственные средства массовой информации; участвовать в принятии решений по вопросам, которые затрагивают их права; защиту от дискриминации; традиционную медицину и сохранение своей практики врачевания; земли, территории и природные ресурсы, которыми они традиционно владели или которые они занимали или иным образом использовали или приобрели; получать возмещение за указанные земли, территории и ресурсы при их конфискации, отчуждении, занятии, использовании или в случае, когда им был нанесен ущерб; сохранение и охрану окружающей среды; определять обязанности отдельных лиц по отношению к общинам; эффективную защиту их прав, в том числе с учетом обычаев, традиций, норм и правовых систем соответствующих коренных народов.

Названные и иные международно-правовые положения о правах коренных народов, по смыслу Конституции РФ (ст. 2, 17, 18, 55, 69), должны признаваться и гарантироваться, рассматриваться в качестве непосредственно действующих и обуславливать деятельность органов государственной власти по обеспечению данных прав⁸. При этом, на наш взгляд, степень императивности и влияния указанных положений на формирование компетенции относительны, коррелируют с их определенностью⁹ и с тем, насколько юридически обязательны международные документы. Таковыми же в последнем случае признаются, если исходить из Конституции РФ (ч. 4 ст. 15), Федерального закона “О международных догово-

⁴ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

⁵ Приводя данное положение о правах национальных меньшинств, автор, конечно, не отождествляет коренные народы с национальными меньшинствами (различия между ними общеизвестны, обусловлены генезисом происхождения названных сообществ и спецификой притязаний коренных народов на пользование землей и иными природными ресурсами в ареале их традиционного многовекового проживания), но исходит из того, что в той мере, в какой они совмещаются по своим параметрам, международные нормы о национальных меньшинствах могут использоваться в целях защиты прав коренных народов, особенно в сфере культуры, языка и образования.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 1996. № 19. Ст. 2254.

⁷ Данная Конвенция не ратифицирована, хотя вопрос о ее ратификации однажды включался в повестку дня сессии Верховного Совета РФ (см.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 11. Ст. 533).

⁸ См.: *Овсепян Ж.И.* Статус общепризнанных принципов и норм международного права в конституционно-правовой системе России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 15–26.

⁹ Нельзя не согласиться с мнением тех исследователей, которые отмечают, что положения международных актов, касающиеся национальных меньшинств и коренных народов, в ряде случаев носят декларативный характер, остаются открытыми для интерпретаций и едва ли могут быть имплементированы без радикальной трансформации (см.: *Осипов А.Г.* Международно-правовые аспекты культурной автономии // Право. 2012. № 3. С. 162).

рах Российской Федерации” от 15 июня 1995 г.¹⁰ и постановления Пленума Верховного Суда РФ “О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации” от 10 октября 2003 г.¹¹, только такие международные договоры Российской Федерации:

а) по отношению к которым Российская Федерация в лице компетентных органов государственной власти в установленной форме (например, посредством ратификации) выразила согласие на обязательность для нее данного договора;

б) которые вступили в силу, не требуют издания внутригосударственных актов для их применения и способны порождать права и обязанности для субъектов национального права;

в) которые были официально опубликованы в Собрании законодательства РФ или Бюллетене международных договоров, а также в иных официальных изданиях федеральных органов государственной власти.

Конвенция МОТ № 169 и Декларация ООН о правах коренных народов, если следовать приведенным критериям, не обладают свойствами обязательных для России юридических документов. Вместе с тем, бесспорно, они отражают ожидания коренных народов, заключают в себе рекомендации и установки международного сообщества, на которые призваны ориентироваться государства при решении вопросов защиты прав коренных народов. При этом ничто не препятствует использованию норм названных документов судами (как, например, имеет место в практике Конституционного Суда РФ, который в своих решениях опирается не только на юридически обязательные международно-правовые акты) и органами публичной власти. Во всяком случае очевидно, что декларации, резолюции и иные подобные международные документы нацелены на усовершенствование общественных отношений; чем чаще они применяются, тем быстрее нормы, заключенные в данных документах, обретут статус международно-правовой обычая и общеобязательность.

3. Права коренных малочисленных народов Севера (во многом являясь интерпретационным выражением прав коренных народов, получивших закрепление в международных актах) комплексно фиксируются в Федеральном законе “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации” от 30 апреля 1999 г.¹² (ст. 8–14). В частности, коренным малочисленным народам

и их объединениям, а также лицам, относящимся к этим народам, в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности предоставляется право: безвозмездно пользоваться землями и общераспространенными полезными ископаемыми; участвовать в осуществлении контроля за их использованием и за соблюдением законодательства об охране окружающей среды; получать от органов власти, организаций и физических лиц материальные и финансовые средства для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; участвовать через своих уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами власти решений по вопросам, затрагивающим их права и интересы; участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз; делегировать своих уполномоченных лиц в советы представителей малочисленных народов при органах власти; требовать возмещения убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами; получать от государства помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения малочисленных народов с учетом их традиционного образа жизни и хозяйствования; на первоочередной прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов; создавать товарищества и кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйство, совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в этих организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам из числа малочисленных народов; получать бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в рамках Программы государственных гарантий обязательного медицинского страхования; на замену военной службы альтернативной гражданской службой; на сохранение и развитие своей самобытной культуры; осуществлять территориальное общественное самоуправление с учетом национальных, исторических и иных традиций; создавать на добровольной основе общины и иные объединения малочисленных народов; на судебную защиту своих прав, в том числе с учетом обычаев и традиций малочисленных народов, с участием их уполномоченных представителей.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 29. Ст. 2757.

¹¹ См.: Росс. газ. 2003. 2 дек.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

Отдельные права коренных малочисленных народов, закрепленные в названном Федеральном законе, получают развитие в специальных федеральных законах, в том числе:

право на пользование землей (территориями) – в Федеральном законе “О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 7 мая 2001 г.¹³, Земельном кодексе РФ¹⁴ (ст. 7, 31, 68, 78, 95, 97) и др.;

право на традиционное природопользование – в Федеральном законе “О животном мире” от 24 апреля 1995 г.¹⁵ (ст. 48, 49), Федеральном законе “О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов” от 20 декабря 2004 г.¹⁶ (ст. 25 и др.), Федеральном законе “Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” от 24 июня 2009 г.¹⁷ (ст. 2, 12, 19) и др.;

право на объединение, самоорганизацию – в Федеральном законе “Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации” от 20 июля 2000 г.¹⁸;

право на сохранение традиционной культуры, языка – в Основах законодательства Российской Федерации о культуре от 9 октября 1992 г.¹⁹ (ст. 22), Законе РФ “О языках народов Российской Федерации” от 25 октября 1991 г.²⁰ и др.;

право на замену военной службы альтернативной гражданской службой – в Федеральном законе “Об альтернативной гражданской службе” от 25 июля 2002 г.²¹ (ст. 2, ч. 3 ст. 4, ч. 5 ст. 10).

II. Регулирование компетенции органов государственной власти в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера

1. Конституция РФ в качестве принципа устанавливает: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2); права и свободы определяют

смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием (ст. 18). Иными словами, нормативное закрепление прав коренных малочисленных народов само по себе подразумевает наличие соответствующей компетенции у органов государственной власти, позволяющей им в установленных пределах (в зависимости от места в системе разделения властей и иерархии) самостоятельно решать вопросы жизнедеятельности указанных народов.

2. Двухуровневая система органов государственной власти в Российской Федерации – федеральных и субъектов Федерации обуславливает необходимость разграничения предметов ведения и полномочий по защите прав коренных малочисленных народов между данными органами. Это разграничение осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 5, ч. 3 ст. 11 Конституции РФ), а также федеральными законами²² и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, что находит прямое закрепление в Федеральном законе “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.²³ (ч. 2, 3 ст. 26.1) (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г.).

3. Конституция РФ непосредственно закрепляет отдельные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, которые потенциально могут быть использованы в интересах защиты прав коренных малочисленных народов Севера. К таковым относятся правомочия: принимать конституцию (устав), законы и иные нормативные правовые акты (ч. 2 ст. 5, ч. 1, 2 ст. 66, ч. 2, 4 ст. 76); использовать право законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ (ч. 1 ст. 104); заключать договоры и соглашения с федеральными органами государственной власти с целью перераспределения полномочий (ч. 3 ст. 11, ч. 2, 3 ст. 78), а также с органами государственной власти других субъектов Федерации (ч. 4 ст. 66, п. “в” ч. 2 ст. 125); обращаться к Президенту РФ для разре-

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 20. Ст. 1972.

¹⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

¹⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 17. Ст. 1462.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (Ч. 1). Ст. 5270.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 30. Ст. 3735.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 30. Ст. 3121.

¹⁹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 46. Ст. 2615.

²⁰ См.: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3030.

²² В Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П констатировалось: федеральный закон, устанавливая полномочия органов государственной власти, тем самым осуществляет разграничение этих полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти (см.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 3. Ст. 429).

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

шения разногласий с органами государственной власти Российской Федерации (ч. 1 ст. 85); иметь своих представителей в Совете Федерации Федерального Собрания РФ (ч. 2 ст. 95); обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке федеральных законов и других правовых актов на соответствие Конституции РФ, для разрешения споров о компетенции с федеральными органами государственной власти, а также ставить вопрос о толковании Конституции РФ (ч. 2, 3, 5 ст. 125); наделять законом органы местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (ч. 2 ст. 132); вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции РФ (ст. 134), участвовать в одобрении поправок к гл. 3–8 Конституции РФ (ст. 136).

4. Конституция РФ разграничивает предметы ведения, выделяя предметы ведения Российской Федерации (ст. 71), предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 72) и по остаточному принципу – предметы ведения субъектов Федерации (ст. 73). Сообразно с этим (в силу самого факта установления данных предметов ведения) происходит и разграничение подразумеваемых нормотворческих полномочий органов государственной власти²⁴.

Анализ предметов ведения Российской Федерации позволяет сделать вывод о приоритете федерального регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Это вытекает из того, что Конституция РФ относит к ведению Российской Федерации принятие и изменение Конституции и федеральных законов, контроль за их соблюдением; регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина; регулирование и защиту прав национальных меньшинств; установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, культурного и национального развития Российской Федерации; международные договоры Российской Федерации (п. “а”, “в”, “е”, “к” ст. 71). Приведенные положения (во взаимосвязи с положениями ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15, ч. 1, 2, 5 ст. 76 Конституции РФ) обуславливают тот факт, что именно на федеральном уровне вырабатываются основы правового статуса коренных малочисленных народов Севера, гарантируются целенаправленная активность и единообразие подходов к защите их прав в субъектах Российской Федерации. И напротив, пробелы и коллизии федерального законодательства в данной сфере тормозят развитие

“аборигенного” законодательства на региональном уровне.

В перечне предметов совместного ведения непосредственно выделяется “защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей” (п. “м” ч. 1 ст. 72 Конституции РФ). Данный предмет, имея самостоятельное значение, переплетается с другими вопросами. В частности, если исходить из того, что под исконной средой обитания малочисленных народов понимается исторически сложившийся ареал, в пределах которого данные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни, а под традиционным образом жизни – исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований (п. 2, 3 ст. 1 Федерального закона “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”), то при правовом регулировании “аборигенных” отношений во внимание должно приниматься законодательство, формирующееся в смежных сферах совместного ведения, в том числе о защите прав национальных меньшинств, о земле, недрах, водных и других природных ресурсах, о природопользовании, охране окружающей среды и обеспечении экологической безопасности, особо охраняемых природных территориях, охране памятников истории и культуры, об образовании и культуре и др. (п. “б”, “в”, “д”, “е”, “к” ч. 1 ст. 72). В идеале смежное законодательство должно отражать специфику “аборигенных” отношений либо отсылать к закону, непосредственно регулиющему данные отношения, заключать в себе коллизионные нормы.

Отнесение Конституцией защиты прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации предполагает, что:

решение данных вопросов находится в компетенции и Российской Федерации, и субъектов Федерации, которые несут солидарную ответственность за состояние дел в этих сферах;

федеральный законодатель оставляет субъектам Федерации пространство для собственного правового регулирования (Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2012 г.

²⁴ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. М., 2009. С. 390, 439; *Постникова Г.Н.* Становление и развитие института совместного ведения в Российском государстве // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 31.

№ 26-П²⁵), что, надо полагать, в полной мере распространяется на “аборигенные” отношения.

По названным предметам согласно общим правилам издаются федеральные законы и в соответствии с ними принимаются законы и иные правовые акты субъектов Федерации. Региональные правовые акты не могут противоречить федеральным законам, а при возникновении данных противоречий действует федеральный закон (ч. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ)²⁶. Иными словами, субъекты Федерации вправе осуществлять правовое регулирование по вопросам коренных малочисленных народов Севера, но на определенных условиях²⁷:

не вторгаясь в предметы ведения Российской Федерации;

в пределах предметов ведения и полномочий, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, соответствующими договорами и соглашениями, заключаемыми в порядке ч. 3 ст. 11, ч. 4 ст. 66 и ч. 2, 3 ст. 78 Конституции РФ, а также с учетом конкретизирующих данные установления правовых позиций Конституционного Суда РФ;

в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, что согласуется с их свойством верховенства на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4, ч. 1, 2 ст. 15 Конституции РФ) и предполагает недопустимость изъятия, ограничения, сужения или искажения закрепляемых ими прав и свобод законодательством субъектов Федерации (по смыслу положений ч. 2 ст. 6, ч. 1, 2 ст. 15, ч. 2 ст. 19, ст. 55, 76 Конституции РФ);

признавая приоритет правил международных договоров Российской Федерации над законом (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17 Конституции РФ);

не повторяя в содержательном плане (текстуально) федеральные законы, поскольку они действу-

ют непосредственно на всей территории России (ч. 2 ст. 4, ч. 1, 2 ст. 15, ч. 1, 2 ст. 76 Конституции РФ). Дублирующее региональное регулирование несет опасность искажения и принижения роли федеральных норм, не имеет самостоятельного юридического значения, противоречит понятию исключительного федерального ведения, просто излишне с точки зрения экономии законодательных усилий и законодательной техники;

с ориентацией не столько на первичное установление норм, сколько на юридическое обеспечение проводимых мероприятий и закрепление мер защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов Севера посредством конкретизации и дополнения федерального законодательства, отражения региональной специфики, что может сопровождаться установлением законами субъектов Федерации дополнительных гарантий (прав, преференций) названных народов (см., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П²⁸).

5. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. играет ключевую роль в разграничении предметов ведения и полномочий органов государственной власти по вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Согласно положениям данного Закона:

субъекты Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения, в том числе до принятия федерального закона. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации подлежат приведению в соответствие с данным Федеральным законом в течение трех месяцев (п. 2 ст. 3);

к полномочиям органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (п/п. 54 п. 2 ст. 26.3). Причем по данному вопросу названные органы государственной власти имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 48. Ст. 6744.

²⁶ Эти положения говорят сами за себя: защита прав коренных народов, их среды обитания и традиционного образа жизни не может осуществляться в отрыве от нормативно-правового регулирования; защита и правовое регулирование совместимы (см. также: Юсубов Э.С. Регулирование и защита прав человека в федеративном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 9; Пирбудагова Д.Ш. Единое правовое пространство и проблемы обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Там же. 2009. № 8).

²⁷ По данному вопросу см. подробнее: Цвиль В.С. Конституционная компетенция субъекта Российской Федерации в отношении прав и свобод человека и гражданина. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2011; Малый А.Ф., Цвиль В.С. Права и свободы человека и гражданина: проблемы вертикального разграничения законодательной компетенции. Архангельск, 2011.

²⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 11 (Ч. 2). Ст. 1073.

положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1 ст. 26.3);

до принятия федерального закона по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Федерации могут устанавливаться не указанные в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. полномочия органов государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъектов Федерации (п. 5 ст. 26.3).

Положения, приведенные в двух последних абзацах, имеют принципиальное значение для субъектов Федерации при решении вопросов защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Это предопределяется тем, что названный Федеральный закон не конкретизирует многогранное содержание объекта правового регулирования “организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов” и сообразно с этим не закрепляет исчерпывающим образом соответствующих полномочий органов государственной власти субъектов Федерации.

Регулирование “аборигенной” компетенции в определенной мере (к сожалению, весьма ограниченно) дополняется Федеральным законом “О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации”, которым органам государственной власти субъектов Федерации “по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов” (ст. 6) предоставляются полномочия:

участвовать в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и принимать региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов (п. 2);

ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов (п. 3);

участвовать в регулировании отношений между бюджетами субъектов Федерации и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту

исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (п. 4);

регулировать порядок передачи собственности субъектов Федерации общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к этим народам (п. 5);

создавать на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов Федерации советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов (п. 8);

наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств (п. 10).

Полномочия органов государственной власти субъектов Федерации, приведенные в названных федеральных законах, не являются исчерпывающими. Они устанавливаются и иными федеральными законами²⁹, а также могут подразумеваться, вытекать из задач, функций, принципов и более общих полномочий данных органов в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера³⁰. Конституциями (уставами) и законами субъектов Федерации указанные полномочия конкретизируются и разграничиваются между органами государственной власти регионального уровня (по смыслу ч. 1, 2 ст. 26.1 Федерального закона от 6 октября 1999 г.).

III. Реализация нормотворческой компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера

1. Реализация нормотворческой компетенции органов государственной власти субъектов Федерации в сфере защиты прав коренных малочис-

²⁹ Анализ федерального законодательства по данному вопросу см.: Андриченко Л.В. Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации. М., 2005. С. 294–308.

³⁰ Правовая позиция о скрытых полномочиях обосновывалась в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П применительно к Президенту РФ (см.: Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3424). Ю.А. Тихомиров, универсализируя эту позицию, признает существование презюмированной компетенции, потенциальных полномочий, выводимых из правового контекста, общих целей и задач органов (см.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 71, 97).

ленных народов Севера в широком смысле может осуществляться посредством:

а) использования права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания РФ;

б) обращения в Конституционный Суд РФ;

в) принятия собственных законов и иных нормативных правовых актов.

2. Использование законодательным (представительным) органом субъекта Федерации права законодательной инициативы в Государственной Думе имеет целью побудить ее к принятию (изменению) необходимых федеральных законов, регламентирующих “аборигенные” отношения, постольку, поскольку данная регламентация находится за пределами компетенции органов государственной власти субъектов Федерации. Анализ реализации этого права показывает, что с момента его установления Конституцией РФ в контексте защиты прав коренных народов им воспользовались 12 субъектов Федерации, в том числе 11 раз – Ямало-Ненецкий автономный округ, 5 – Ненецкий автономный округ, трижды – Республика Саха (Якутия) и Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, дважды – Сахалинская и Кемеровская области, Ханты-Мансийский и Чукотский автономные округа, по одному разу – Забайкальский и Камчатский края, Камчатская область и Корякский автономный округ. При этом можно констатировать, что указанные законодательные инициативы:

затрагивали важные для коренных народов вопросы (землепользования, лесопользования, пользования пастбищами, традиционного рыболовства, функционирования общин, этнологической экспертизы, установления квот представительства коренных народов в законодательных органах, этнической идентификации, статуса уполномоченных представителей коренных народов, распространения преференций на “аборигенов” – городских жителей), не получившие надлежащего регулирования в федеральном законодательстве;

периодически вносились по одной и той же проблематике разными субъектами Федерации, что свидетельствует об отсутствии нормотворческой координации между данными субъектами;

по разным причинам не имели успеха (законопроекты отклонялись либо отзывались инициаторами).

Подобное положение вещей, видимо, не только объясняется качеством законопроектов, но и отражает общие тенденции в системе федеративных отношений, в которых соучастие субъектов Федерации в принятии общенациональных реше-

ний не стимулируется. Иллюстрацией к этому может служить тот факт, что из сотен региональных инициатив поддержку получают единичные законопроекты³¹, а также то, что сама процедура реализации законодательной инициативы, несмотря на прямые установки Конституционного Суда РФ, сформулированные в Постановлении от 29 ноября 2006 г. № 9-П³², до настоящего времени не конкретизирована федеральным законом, что, безусловно, снижает уровень гарантий участников законодательного процесса.

Результативность законодательных инициатив, на наш взгляд, была бы выше, если бы они оформлялись как совместные (консолидированные) инициативы заинтересованных субъектов Федерации. Каких-либо правовых препятствий к этому нет. Более того, такая практика уже начинает складываться³³ и получает отражение, например, в Регламенте Совета Федерации ФС РФ (ст. 140, 141.2, 143)³⁴, в котором признается возможность внесения Советом Федерации законопроектов в Государственную Думу совместно с законодательными органами субъектов Федерации. Подобные инициативы могли бы непосредственно вырабатываться на основе соглашений между законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации³⁵, а также с привлечением парламентских ассоциаций или советов законодателей, которые, отмечу, призваны лишь содействовать осуществлению совместных региональных законодательных инициатив, но не быть вопреки Конституции РФ (ст. 10, 11, 104) обязательным фильтром при реализации законодательным органом субъекта Федерации своего права законодательной инициативы в Государ-

³¹ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания РФ “О состоянии законодательства в Российской Федерации за 2005 год” // Электронный текст. С. 160.

³² См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5371.

³³ Например, в 2008 г. Совет руководителей законодательных органов субъектов Федерации при полномочном представителе Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе разработал законопроект, связанный с защитой некоторых прав коренных народов, который в последующем был внесен в Государственную Думу Думой Чукотского автономного округа.

³⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.

³⁵ Возможность координации усилий по рассмотрению законодательных инициатив в Федеральном Собрании РФ предусмотрена, например, Соглашением о сотрудничестве законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Оно было заключено в 2007 г., и его участниками являются 25 субъектов Федерации (см.: <http://zsperm.ru/s1/Docs...>).

ственной Думе³⁶. Особенности рассмотрения указанных инициатив было бы целесообразно отразить (по примеру Совета Федерации) в Регламенте Государственной Думы (или в соответствующем федеральном законе, о котором речь шла выше).

3. Органы государственной власти субъектов Федерации способны участвовать в корректировке “аборигенного” законодательства, наполнении его конституционно-правовым смыслом путем обращения в Конституционный Суд РФ с запросами о толковании Конституции РФ, о проверке на соответствие Конституции федеральных законов, иных нормативных правовых актов и по другим поводам (ст. 125 Конституции РФ). При этом учитывается, что итоговые решения Конституционного Суда обладают свойствами нормативно-правового акта и по юридической силе могут быть приравнены к Конституции РФ³⁷.

К сожалению, данный канал соучастия органов государственной власти субъектов Федерации в нормативно-коррекционном правотворчестве в контексте защиты прав коренных народов используется редко. В частности, подобные обращения в Конституционный Суд поступали от:

Думы Чукотского автономного округа, которая в своем запросе о толковании ст. 69 Конституции РФ просила разъяснить, каковы права коренных малочисленных народов Российской Федерации в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права; имеют ли коренные малочисленные народы России какие-либо исключительные права; имеют ли общепризнанные принципы и нормы международного права, касающиеся коренных малочисленных народов, приоритет по отношению к нормативным правовым актам Российской Федерации и ее субъектам; каков порядок применения общепризнанных принципов и норм международного права в отношении коренных малочисленных народов Российской Федерации; имеют ли право субъекты Федерации осуществлять собственное правовое регулирование в

данной сфере в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права до принятия федерального закона, определяющего правовой статус коренных малочисленных народов России. В Определении по этому запросу от 26 декабря 1996 г. № 106-О³⁸ Конституционный Суд РФ констатировал: отвечая на поставленные вопросы, Суд вынужден был бы, по сути, сформулировать конкретные нормы, которые определяли бы правовой статус коренных малочисленных народов, их права и т.д., что явилось бы вторжением в компетенцию законодателя. По истечении почти 20 лет после принятия указанного Определения можно заметить, что Конституционный Суд РФ без должного обоснования все свел к правовому статусу коренных малочисленных народов, хотя круг обозначенных вопросов был заметно шире и некоторые из них (например, о соотношении международного и внутригосударственного регулирования, о возможности субъектов Федерации непосредственно принимать законы в развитие международных норм) до настоящего времени остаются дискуссионными;

Законодательного собрания Республики Карелия, которое оспаривало нормы федерального избирательного законодательства, позволяющего субъектам Федерации в местах компактного проживания коренных малочисленных народов создавать избирательные округа с не более чем 30%-ным отклонением от средней нормы представительства избирателей; заявители полагали, что такое регулирование нарушает правомочие субъектов Федерации самостоятельно определять принципы установления границ избирательных округов при выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти и таким образом противоречит ст. 73 и 77 Конституции РФ. Конституционный Суд РФ не согласился с этой позицией и признал конституционной оспариваемую норму (Постановление от 10 июля 1998 г. № 17-П³⁹);

Администрации Хабаровского края, которая полагала, что Постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. № 1010 ущемляются права Хабаровского края как субъекта Федерации, права населения края и юридических лиц, поскольку не предусмотрено согласование с субъектом Федерации предложений о квотах на вылов (добычу) вод-

³⁶ На это приходится обращать внимание, поскольку, если судить по проекту Примерного порядка рассмотрения законодательных инициатив парламентов субъектов Федерации в Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании РФ (учрежден в 2012 г.), на роль обязательной фильтрующей инстанции претендует названный Совет (см.: <http://szrf.km.duma.gov.ru/sitee.xp/051050050.html>).

³⁷ См.: Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2008. С. 48–65; Бондарь Н.С. Судебный конституционализм в России. М., 2011. С. 118–122; Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. Учебн. пос. М., 2012. С. 107–110.

³⁸ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

³⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002. В особом мнении судьи Н.В. Витрука по данному делу обосновывалась иная позиция: оспариваемое регулирование не соответствует Конституции РФ, поскольку ограничивает правомочия субъектов Федерации гарантировать права и законные интересы коренных малочисленных народов.

ных биологических ресурсов, выделение квот для представителей коренных малочисленных народов Севера. Конституционный Суд РФ воздержался от оценки оспариваемых норм, сославшись на то, что установление указанных квот для коренных малочисленных народов требует учета фактических обстоятельств, что не входит в компетенцию Суда (Определение от 6 июля 2001 г. № 163-О⁴⁰).

4. Принятие законов и иных нормативных правовых актов – ключевой элемент реализации компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Данное полномочие реализуется достаточно активно (в настоящее время в 20 субъектах Федерации, в которых проживают названные народы, действуют около 300 законов с “аборигенным” компонентом), хотя плотность и разнообразие регламентации рассматриваемых отношений у субъектов Федерации заметно различаются⁴¹. Например, в Ханты-Мансийском и Ямало-Ненецком автономных округах (в каждом из них) действуют 38 законов, включающих нормы о коренных малочисленных народах, в Республике Саха (Якутия) – 34, Красноярском крае – 21, Амурской области – 12 и столько же таких законов в Сахалинской области; в других случаях показатель нормотворческой активности в рассматриваемой сфере ниже. Как следствие, можно констатировать, что при равных федеральных конституционно-правовых основах и полномочиях в регионах реально складываются различные государственно-правовые статусы коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним. Это – допустимая данность, коррелирующая с самостоятельностью и своеобразием субъектов Федерации, а также со способностью (и желанием) их органов государственной власти умело пользоваться предоставленными им полномочиями.

Региональное законодательство охватывает многие аспекты жизнедеятельности коренных малочисленных народов. Оно не только воспроизводит и развивает международные и федеральные правовые нормы, касающиеся данных народов, но и в некоторых случаях компенсирует пробелы федерального законодательства. В этом смысле заслуживают внимания нормативно-правовые установления субъектов Федерации, гарантирую-

щие права коренных малочисленных народов и лиц, относящимся к ним, на:

ведение кочевого и полукочевого образа жизни (системный подход в данном отношении просматривается в Якутии);

занятие традиционной хозяйственной деятельностью (посредством закрепления мер государственной поддержки этой деятельности), в том числе оленеводством (законы об оленеводстве в отсутствие соответствующего федерального закона приняты в 12 субъектах Федерации⁴²);

пользование землей и иными природными ресурсами (на основе определения статуса территорий традиционного природопользования регионального значения и регламентации отношений с недропользователями, возможности осуществлять этнологическую экспертизу);

участие в принятии решений, затрагивающих права и законные интересы данных народов (путем обеспечения представительства коренных народов в законодательных органах власти, наделения их общественных объединений правом законодательной инициативы, создания национальных административно-территориальных единиц, определения статуса уполномоченных субъектов выступать от имени данных народов, передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий для решения “аборигенных” вопросов);

сохранение и развитие традиционной культуры, на что нацелены региональные законы о родном языке, фольклоре, священных местах, эпическом наследии.

В целях “выравнивания” регионального законодательства о коренных малочисленных народах (и посредством этого – статуса данных народов) было бы целесообразно создать систему изучения, обобщения и распространения апробированного опыта правового регулирования “аборигенных” отношений. Это возможно как в рамках взаимоотношений между субъектами Российской Федерации (на основе соответствующих соглашений, через созданные ими координирующие структуры), так и через федеральные органы государственной власти (в том числе путем придания лучшим нормативно-правовым образцам общеобязательного федерального значения).

⁴⁰ См.: СПС “КонсультантПлюс”.

⁴¹ См.: Статус коренных малочисленных народов России. Международные правовые акты и российское законодательство. Книга пятая. В 2-х т. Т. 2 / Сост. В.А. Кряжков. М., Салехард, 2013.

⁴² С учетом Закона Республики Коми “Об оленеводстве в Республике Коми” от 1 марта 2011 г.