

ISSN 2073-5022

# ВОПРОСЫ ПРАВОВЕДЕНИЯ

Академическое научное теоретическое издание  
выходит шесть раз в год

1(17)  

---

2013

Москва



## Содержание

### Демократия, федерализм и государственное строительство

**Краснов М. А.** (доктор юридических наук, профессор) 12  
Парламентская модель в российских регионах: резоны и возможности

**Соловьев С. Г.** (доктор юридических наук, профессор) 25  
Муниципальный кодекс Российской Федерации: анализ проблем и предпосылок принятия

**Глигич-Золотарева М. В.** (кандидат юридических наук, старший научный сотрудник) 38  
Новые горизонты государственного стратегического планирования в России

**Кряжков В. А.** (доктор юридических наук, профессор) 54  
Совершенствование законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике

### Правополис

**Галкин И. В.** (аспирант) 72  
Проблема политической алиенации в трудах Бенедикта Спинозы

### Правовая доктрина

**Илалутдинов А. И.** (аспирант) 93  
Виды первичных правовых средств, содержащихся в диспозиции нормы права

**Плоцкая О. А.** (кандидат юридических наук, доцент) 113  
Проблемы дефиниции и определения правовой сущности обычая

**Ануфриева Л. П.** (доктор юридических наук, профессор) 128  
Понятия «система права», «международно-правовая система», «национально-правовая система» в науке международного права

## Совершенствование законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике<sup>1</sup>

Арктика; коренные малочисленные народы Севера; законодательство

**В. А. Кряжков**

*Научный исследовательский университет «Высшая школа экономики», профессор кафедры конституционного и муниципального права, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации*

В статье во взаимосвязи с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике и международными документами по данному региону анализируется состояние законодательства о северных народах, а также формулируются предложения по его совершенствованию.

1. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (утв. Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г. Пр-1969) хотя и не является юридическим актом (в силу того, что не получили надлежащего правового оформления и не были официально опубликованы), насыщены благоприятными для северных народов положениями. К таковым, в частности, относятся:

определение улучшения качества жизни коренного населения и социальных условий хозяйственной деятельности в Арктике как одного из стратегических приоритетов (подп. «з» п. 7);

признание необходимым создания системы комплексной безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов Арктической зоны Российской Федерации от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том

---

<sup>1</sup> В данной статье при анализе законодательства использовалась нормативно-правовая база СПС «КонсультантПлюс».



числе посредством государственной поддержки хозяйствующих субъектов в Арктической зоне, обеспечения доступности и качества медицинского обслуживания, совершенствования образовательных программ для коренного населения, обеспечения рационального природопользования и развития экологически безопасных видов туризма в местах компактного проживания и традиционного хозяйствования коренных малочисленных народов, сохранения культурного наследия и языков, народно-художественных промыслов (подп. «а» п. 8);

установки на формирование особых режимов природопользования и охраны окружающей природной среды в Арктической зоне Российской Федерации, рекультивацию природных ландшафтов, утилизацию токсичных промышленных отходов, обеспечение химической безопасности, в первую очередь в местах компактного проживания населения (подп. «в» п. 8).

2. Данные положения согласуются с Конституцией Российской Федерации, которая гарантирует коренным малочисленным народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69), федеральным законодательством о правах коренных малочисленных народов<sup>1</sup>, а также с требованиями основополагающих международно-правовых документов – Декларации ООН 2007 г. о правах коренных народов и Конвенции МОТ 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах. Дополнительно можно констатировать, что названные целевые установки Основ в общем виде учитывают и международно-правовые документы, непосредственно касающиеся Арктики. В частности, во внимание принимаются положения, получившие отражение в:

Декларации о сотрудничестве в Баренцевом / Евро-Арктическом регионе (11 января 1993 г.), которая ориентирует

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208); Федеральный закон от 20 июля 2000 г. «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3121); Федеральный закон от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» (СЗ РФ. 2001. № 21. Ст. 1972).

государства на сотрудничество с целью защиты окружающей среды региона, осуществление проектов, направленных на улучшение положения коренного населения Севера, поддерживает идеи по обмену опытом в сфере оленеводства и обмену информацией о действующем и готовящемся законодательстве, регламентирующем положение коренных народов в соответствующих странах, признает необходимым участие в работе учрежденного Декларацией Совета официальных лиц административных единиц и представителей коренного населения региона;

Инувикской декларации о защите окружающей среды и устойчивом развитии в Арктике (21 марта 1996 г.), в которой признается важность арктических регионов для коренных народов, привлечения их в работу по предотвращению происшествий и в мероприятия по реагированию на такие происшествия, использования знаний данных народов для защиты арктической среды, а также осуществления программ и проектов с целью сохранения и восстановления традиционных мест проживания коренных народов Севера Российской Федерации;

Декларации об учреждении Арктического Совета (19 сентября 1996 г.), которая, признавая уникальный вклад в освоение Арктики коренных народов и их объединений, значение традиционных знаний для арктической науки и исследований в вопросах коллективного понимания приполярной Арктики, призывает обеспечить активное сотрудничество с этими народами по вопросам Арктики, особенно по вопросам устойчивого развития и защиты арктической окружающей среды (во взаимосвязи с указанным обстоятельством Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации был предоставлен статус «постоянные участники» Арктического Совета);

Декларации третьей министерской сессии Арктического Совета (10 октября 2002 г.), которая нацеливает государства на совместную деятельность с коренными народами для решения проблем, связанных с устойчивым развитием и защитой окружающей среды в Арктическом регионе в контексте изменения климата, неистощительного использования ресурсов и развития человеческого потенциала. При этом подтверждается необходимость использования традиционных знаний, выработанных рекомендаций в сфере оленеводства и в отношении священных мест, а также обращается внимание на важность совмещения недропользования с устойчи-



вым развитием коренных народов и их общин, ведением ими традиционных промыслов.

3. В качестве одного из механизмов реализации государственной политики в Арктической зоне упомянутые Основы называют совершенствование законодательства Российской Федерации (подп. «а» п. 10). В данном отношении за прошедшие четыре года после появления Основ какая-либо нормативно-правовая активность по реализации положений указанного документа не наблюдалась, если не считать утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № 2074-р «Стратегии социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа на период до 2020 года»<sup>1</sup>, а также попыток, связанных с принятием Федерального закона «О государственном регулировании охраны и содержания Северного морского пути» (законопроект № 81250-6 вносился депутатом Государственной Думы А. В. Митрофановым 25 мая 2012 г. и был снят с рассмотрения Советом Думы 18 июня 2012 г.), и внесении изменений в УК Российской Федерации в части усиления уголовной ответственности за преступления в области загрязнения вод (законопроект № 253826-5 инициировался депутатами Государственной Думы в 2009 г. и пока остается без движения).

Применительно к северным народам принятие Основ российской государственной политики в Арктике, базирующихся на соответствующих международно-правовых установлениях, пока также не привело к каким-либо существенным позитивным изменениям действующего «аборигенного» законодательства. Скорее, наоборот, оно за последние годы с позиций защиты прав и законных интересов данных народов заметно изменилось в худшую сторону. Об этом свидетельствует изъятие из федерального законодательства ряда положений, касающихся коренных малочисленных народов. В частности, в настоящий момент, в отличие от прошлого, не предусмотрены:

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 51. Ст. 7542. Можно отметить, что в План мероприятий по реализации данной Стратегии (утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 октября 2012 г. № 1939-р // СЗ РФ. 2012. № 43. Ст. 5929) включен пункт (92), согласно которому должна быть осуществлена разработка и реализация региональных комплексов по обеспечению традиционного образа жизни, сохранению традиционного природопользования и этнокультурному развитию коренных малочисленных народов Севера.

возможность лицам, относящимся к данным народам, получать земельные участки в пожизненное наследуемое владение и пользоваться ими бесплатно;

предоставление на бесконкурсной основе участков для осуществления традиционного рыболовства и охоты;

обязанность оценивать возможное негативное воздействие проектов на традиционный образ жизни и природопользование коренных народов;

использование субъектами Российской Федерации части платежей за пользование недрами для социально-экономического развития малочисленных народов;

организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов, и возможность передачи отдельных полномочий органов местного самоуправления общинам данных народов;

правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления.

Умаление прав отдельных групп коренных малочисленных народов Севера произошло при объединении автономных округов (Долгано-Ненецкого, Эвенкийского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили<sup>1</sup>. Вместо прежних полноценных национально-территориальных образований были созданы административно-территориальные единицы с особым статусом в границах субъекта Федерации. При этом соответствующие народы лишились собственных законодательных и иных органов государственной власти, самостоятельного бюджета, непосредственного представительства в парламенте Российской Федерации, прямых финансовых и иных отношений с федеральными органами государственной власти.

Без надлежащего регулирования остаются ключевые отношения, связанные, например, с правами коренных малочисленных народов и лиц, относящихся к ним,

на пользование землей (оно признается, но не наполняется юридическим содержанием, более того, изменяется в объеме пра-

---

<sup>1</sup> соответствующие федеральные конституционные законы от 14 октября 2005 г. и от 12 июля 2006 г. // СЗ РФ. 2005. № 42. Ст. 4212; 2006. № 29. Ст. 3119.



В. А. Кряжков

Совершенствование законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике

59

вомочий, в число которых уже не входят такие, как право безвозмездно владеть землей, получать земельные участки на условиях пожизненного наследуемого владения, а для ведения северного оленеводства – во временное пользование на срок до 25 лет<sup>1</sup>),

на приоритетное природопользование (наблюдается тенденция сужения данного права<sup>2</sup>),

на компенсации (возможность их получения признается, но не подкрепляется наличием соответствующих правовых механизмов, во многом находится на усмотрении тех, кто осуществляет компенсацию),

на участие в принятии решений по вопросам, затрагивающим права и интересы коренных малочисленных народов (нормативно-правовые гарантии в данной сфере понижаются, не урегулированным остается вопрос о статусе уполномоченного представителя коренных малочисленных народов и механизмах его взаимодействия с органами публичной власти и промышленниками, о соглашениях, заключаемых коренными народами с органами власти и компаниями),

на культурное наследие северных народов, в том числе на археологические и культурные памятники, изобразительное и исполнительское искусство, традиционные знания и технологии (законодательство в данной сфере находится в зачаточном состоянии, заметно отстает от международно-правовых стандартов и зарубежной практики).

Отдельные нормы – лишь украшение законодательства (в том смысле, что они не действуют, на их основе не возникают реаль-

---

<sup>1</sup> Динамика указанных изменений прослеживается при сопоставлении соответствующих положений Земельного кодекса РСФСР 1991 г. с меняющимися положениями действующего земельного законодательства, Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

<sup>2</sup> поправки в ст. 48 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. «О животном мире» (СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1462), внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. (СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 32), а также Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» (СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5270) и Федеральный закон от 24 июля 2009 г. «Об охоте и сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СЗ РФ. 2009. № 30. Ст. 3735).



ные правоотношения). Это касается, например, положений об уполномоченных представителях коренных малочисленных народов, этнологической экспертизе, участии представителей данных народов в экологической и этнологической экспертизах, необходимости учета обычаев и традиций при принятии судебных и иных решений. Заблокировано применение Федерального закона от 7 мая 2001 г. «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». За 11 лет его существования все обращения об образовании территорий традиционного природопользования федерального значения не имели успеха, а судебные споры по этому поводу заканчивались в пользу федеральных органов исполнительной власти, отказывавших в принятии положительных решений по разным основаниям, в том числе в виду отсутствия необходимых подзаконных нормативных правовых актов, издание которых возложено на указанные же органы.

Законодательный процесс отягощается некоторыми сопутствующими факторами. К таковым, например, можно отнести:

кризис идей в правовом регулировании отношений с участием коренных малочисленных народов Севера. Это, на мой взгляд, отразили Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>1</sup> и Комплекс мер по проведению в Российской Федерации Второго международного десятилетия коренных народов мира в 2011–2014 годах<sup>2</sup>, в которых отсутствуют новые подходы и направления развития законодательства о данных народах, в том числе в контексте арктических проблем;

замалчивание в государственно-правовых отношениях Декларации ООН 2007 г. о правах коренных народов – документа, отражающего ожидания этих народов и дающего ориентиры для юридического наполнения их статуса, а также отсутствие целенаправленных действий по реализации установлений, получивших отражение в арктических международно-правовых актах в части, касающейся коренных народов;

---

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. №132-р // СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 876.

<sup>2</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 2455-р // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 468.



В. А. Кряжков

Совершенствование законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике

61

имитацию правовых намерений, связанных с регулированием «аборигенных» отношений. О том, что это, к сожалению, становится правилом, свидетельствует не исполнение конкретными федеральными министерствами ряда пунктов Плана мероприятий социально-экономического развития районов Севера<sup>1</sup> (о разработке механизма согласования и принятия решений по вопросам взаимоотношений коренных малочисленных народов Севера с хозяйствующими субъектами (ноябрь 2005 г.), о разработке опытного проекта создания территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов (2006–2008 гг.), о подготовке предложений о введении должности уполномоченного представителя коренных малочисленных народов Севера (декабрь 2005 г.)) и Плана мероприятий по реализации в 2009–2011 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>2</sup> (о подготовке правовых актов, обеспечивающих приоритетный доступ коренных малочисленных народов Севера к охотничьим угодьям и охотничьим животным и в целом – возобновляемым природным ресурсам, регулирующих организацию землеустройства в местах проживания и хозяйственной деятельности этих народов, создание модельных территорий традиционного природопользования федерального значения);

стремление в некоторых плановых документах вообще никак не обозначать позиции по разработке и принятию соответствующих законодательных актов. В этом смысле «образцом» можно считать План мероприятий по реализации в 2012–2015 годах Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока<sup>3</sup>, в котором конкретная нормативно-правовая деятельность исключена, а намечаемые действия ответственных исполнителей формулируются в терминах «укрепить», «развить», «привлечь», «содействовать», «создать условия»;

ликвидацию на федеральном уровне государственных органов, непосредственно нацеленных на решение проблем северных наро-

<sup>1</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2005 г. № 185-р // СЗ РФ. 2005. № 9. Ст. 736.

<sup>2</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2009 г. № 1245-р // СЗ РФ. 2009. № 36. Ст. 4364.

<sup>3</sup> Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2012 г. № 1906-р // СЗ РФ. 2012. № 42. Ст. 5773.

дов. Госкомсевер России прекратил свое существование в 2000 г. Последним же в этом ряду стал Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, упраздненный постановлением палаты от 9 ноября 2011 г. № 439-СФ<sup>1</sup>. Проблематика коренных малочисленных народов в настоящий момент составляет лишь один из предметов ведения департамента межнациональных отношений Минрегионразвития России; в Государственной Думе она входит в круг вопросов Комитета по делам национальностей, а в Совете Федерации – Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера<sup>2</sup>;

4. Каковы перспективы развития законодательства о коренных малочисленных народах Севера? Полагаю, есть ряд общих моментов, позволяющих надеяться, что Российская Федерация будет более последовательна в эффективном решении вопросов данных народов. Это обусловлено самим фактом существования на протяжении уже нескольких столетий самобытных северных народов в российской действительности; действующей Конституцией Российской Федерации, которая признает указанное обстоятельство и нацеливает на защиту их прав; наличием у мирового сообщества, частью которого считает себя и Россия, понимания, ясно выраженного в наработанных международно-правовых нормах, необходимости проводить в отношении коренных народов особую правозащитную государственную политику. Заявляемое же Россией новая государственная политика по освоению Арктики – лишь дополнительный фактор, актуализирующий активность и направленность правового регулирования «аборигенных» отношений.

В настоящее время, на мой взгляд, при совершенствовании рассматриваемого законодательства приоритет должен быть отдан решению ключевых вопросов, связанных с правами коренных малочисленных народов Севера на пользование землей и иными природными ресурсами. Обеспечение указанных прав составляет основу сохранения и развития традиционной культуры этих народов.

Конкретизируя установленное законом право коренных малочисленных народов на пользование землей, было бы целесообразно исходить из того, что оно:

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 46. Ст. 6434.

<sup>2</sup> П. 4 ст. 30 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.



не может трактоваться исключительно с позиций обычных имущественных отношений, а является в большей мере публичным правом, связано с проживанием малочисленных народов на соответствующих землях с незапамятных времен;

признается как бессрочное право во всех случаях, когда имеет место постоянное присутствие этих народов на исконных землях и использование ими данных земель для охоты, рыболовства, оленеводства и иной традиционной хозяйственной деятельности на протяжении столетий;

неотчуждаемо и как таковое не подлежит передаче, продаже, отказу в пользу кого-либо, кроме государства, осуществляется коллективно;

позволяет представителям малочисленных народов в первоочередном порядке претендовать на выделение земельных участков (территорий) для ведения традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности, более того – безвозмездно пользоваться исконными землями в указанных целях в ситуации, когда их права на эти земли (территории) не получили надлежащего оформления;

не исключает ограничения указанного права, но только на законных основаниях и в общественных интересах, при обязательном участии малочисленных народов в выработке соответствующих решений и компенсации всех потерь, нанесенных им в результате использования исконных земель (территорий) для нетрадиционной хозяйственной деятельности;

предполагает резервирование территорий (в форме территорий традиционного природопользования как вида особо охраняемых природных территорий, территорий традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и др.) с особым правовым режимом (обеспечивающим целевое использование территорий, защиту прав коренных народов, в том числе во взаимоотношениях с субъектами нетрадиционной хозяйственной деятельности) для осуществления оленеводства и других видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Приведенные положения согласуются с ожиданиями коренных народов и получают поддержку на международном уровне. Например, в Рекомендациях, принятых Постоянным форумом по вопросам коренных народов на его одина-

Второй блок вопросов – совершенствования «аборигенного» законодательства в сфере самоуправления (соуправления) коренных малочисленных народов Севера, обеспечивающего включение данных народов и их представителей в процесс принятия решений, затрагивающих их права и интересы. С этой целью необходимо:

в контексте модернизации избирательного законодательства – вернуть право субъектам Российской Федерации устанавливать квоты представительства коренных малочисленных народов в региональных законодательных органах и представительных органах местного самоуправления, восстановить право общественных объединений данных народов выдвигать кандидатов в депутаты;

признать допустимым организацию местного самоуправления, обусловленную особенностями компактного проживания (образа жизни) народов Севера, с включением в эту систему общин данных народов;

урегулировать отношения, связанные с институтом уполномоченного представительства коренных малочисленных народов, т. е. с определением статуса организаций и лиц, имеющих право выступать от имени соответствующих этнических сообществ во взаимодействии с органами публичной власти, промышленниками и международными структурами;

наделить коренные народы и их общественные объединения правом законодательной (правотворческой) инициативы<sup>1</sup>, а также

---

дцатой сессии 7–18 мая 2012 г. (Экономический и Социальный Совет ООН. Distr.: General 23 February 2012 Russian) арктическим государствам и промышленникам настоятельно предлагалось признать цельный характер пользования оленьими пастбищами и целостное его восприятие, основанные на традиционных знаниях оленеводов (п. 45), совершенствовать стандарты оценок промышленного воздействия на пастбища с вовлечением в этот процесс оленеводов (п. 52), изучать, как утрата пастбищ сказывается на традиционной культуре оленеводческих народов (п. 54), выявлять их исконные земли и гарантировать данным народам их права собственности и владения этими землями (п. 55). Применительно к Российской Федерации особо обращается внимание на необходимость законодательно обеспечить выделение земель под традиционные виды хозяйствования, облегчить и сделать практически возможным регистрацию традиционных пастбищных земель, опираясь на тот принцип, что оленеводы могут пользоваться ими бесплатно (п. 47, 48).

<sup>1</sup> Такая возможность гарантируется Федеральным законом от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ст. 6) (СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005). Однако нормы, наделяющие правом



В. А. Кряжков

Совершенствование законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике

65

выработать формы и процедуры их постоянного участия в принятии законодательных и иных решений, затрагивающих права и интересы данных народов;

определить юридическое значение и процедуры заключения договоров (соглашений) между коренными малочисленными народами (их объединениями) и промышленниками, а также с органами публичной власти.

Правового решения ожидают вопросы, связанные с этнической идентификации лиц, относящихся к народам Севера<sup>1</sup>, а также этнических групп, претендующих на включение в это сообщество<sup>2</sup>; с закреплением условий обретения лицами, относящимися к коренным малочисленным народам, специальных прав, а также пользование этими правами лицами, не относящимися к данным народам, но находящимися в родственной связи с представителями коренного народа и ведущими традиционный образ жизни; с защитой прав коренных малочисленных народов на культурное наследие во всем его многообразии; с использованием обычаев и традиций в правовой практике.

---

законодательной инициативы общественные объединения коренных малочисленных народов, в настоящий момент имеются только в уставах Камчатского края (ст. 16) и Ненецкого автономного округа (ст. 29).

<sup>1</sup> Отсутствие нормативно установленных процедур и форм данной идентификации осложняет реализацию прав, предоставленных лицам из числа коренных народов (Харючи С. Н. Исторические предпосылки и современные тенденции развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В сб.: Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М., 2012. С. 38–39; Тодышев М. А. О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам. В сб.: Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М., 2012. С. 238–253).

<sup>2</sup> Отмечу, стремление к самоидентификации на коллективном уровне согласуется с правом народов на самоопределение, с правом каждого на национальную принадлежность (ч. 3 ст. 5, ч. 1 ст. 26 Конституции Российской Федерации). С учетом этого вызывает удивления, когда действия представителей отдельных сообществ, нацеленные на их признание в качестве коренных малочисленных народов Севера, определяются как антигосударственные (Тарасов А. Народ только мешает: впервые об этом заявлено открыто // Новая газета. 2012. 16 ноября. С. 5).

Рассматриваемое правовое регулирование должно быть не спорадическим (такovým оно является в данный момент), а плановым, базироваться на комплексном плане законодательных работ по подготовке и принятию нормативных правовых актов на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу с охватом политических, социально-экономических и духовных основ статуса коренных малочисленных народов. Содержательным ориентиром в данном отношении должны быть положения Конституции Российской Федерации (ч. 4 ст. 15, ч. 1 ст. 17, ч. 1 ст. 55, ст. 69, п. «м» ч. 1 ст. 72) и Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», а также международных документов – Международного пакта о гражданских и политических правах (ст. 27), Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств, Декларации о правах коренных народов, Конвенции МОТ 169 о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах, и др. При этом необходимо через региональное регулирование обеспечивать привязку федерального стандарта прав к конкретным правоотношениям, с учетом специфики положения соответствующих этнических сообществ и правомочий субъектов Российской Федерации в рассматриваемой сфере<sup>1</sup>.

Правовое регулирование «аборигенных» отношений может осуществляться путем внесения поправок (изменений и дополнений) в действующие профильные и отраслевые законы, а также

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, отмечу, относит защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей к предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «м» ч. 1 ст. 72). При этом Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» устанавливает, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемым ими самостоятельно за счет средств своего бюджета (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 (подпункт 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 Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1 ст. 26.3).



В. А. Кряжков

Совершенствование законодательства о северных народах в контексте российской государственной политики в Арктике

67

посредством выработки специальных законодательных актов, посвященных, например, северному оленеводству, культурному наследию коренных малочисленных народов Севера, административным территориальным единицам с особым статусом, уполномоченным представителям, взаимоотношениям с промышленниками и т. д. В случае если получит поддержку идея принятия федерального закона об Арктической зоне<sup>1</sup>, то соответствующие положения, гарантирующие права северных народов, в нем также должны быть прописаны.

По мере накопления правового материала необходимо осмысливать возможности его систематизации. Это – условие, обеспечивающее обозримость, доступность и правильность применения законодательства, позволяющее выявлять и устранять имеющиеся в нем пробелы, несогласования и противоречия. С указанных позиций, например, было бы целесообразно объединить нормы о языке, фольклоре, художественных промыслах, культурном наследии, священных местах и традиционных знаниях коренных малочисленных народов в одном консолидированном акте – федеральном законе о сохранении и развитии культуры данных народов.

Возможна ли кодификация «аборигенного» законодательства, т. е. такая его систематизация, результатом которой стало бы появление нового правового акта, например, кодекса о коренных малочисленных народах Севера Российской Федерации? Некоторые предпосылки к этому имеются (специфика регулируемых отношений, множественность актов, неполнота, дублирование и коллизии норм, наличие в российском прошлом подобных кодификационных актов – Устава об управлении инородцев 1822 г. и Положения об инородцах 1892 г.) и вопрос нуждается в обсуждении. Вместе с тем, Российская Федерация, на мой взгляд, пока не готова к проведению, по сути, правовой реформы в силу того, что госу-

---

<sup>1</sup> Необходимость принятия подобного закона, обеспечивающего концептуальный подход к решению арктических проблем, обосновывалась, например, Д. О. Сиваковым (*Сиваков Д. О. Российское право и век Арктики // Законодательство и экономика. 2011. № 10*). Можно обратить внимание на то, что в 1998 г. Совет Федерации вносил на рассмотрение Государственной Думы проект федерального закона № 98061514-2 «Об Арктической зоне Российской Федерации». Однако в тот период указанный проект не получил поддержки и был отклонен (Постановление Государственной Думы от 11 октября 2000 г. № 689-III // СЗ РФ. 2000. № 43. Ст. 4203).



дарственно-правовые воззрения в данной сфере еще не обрели ясность, бесспорность и устойчивость, правовое регулирование отдельных отношений лишь намечено, а некоторые из них вообще не затронуты.

Совершенствование законодательства о коренных малочисленных народах должно сопровождаться улучшением правоприменительной и правозащитной практики. С этих позиций представляется важным, что бы:

надзор за соблюдением законодательства о данных народах стал одним из специальных направлений деятельности прокуратуры;

суды, разрешая дела с участием лиц из числа коренных малочисленных народов, учитывали их статус, обычаи и традиции, при необходимости опирались на мнение экспертов и уполномоченных представителей, обеспечивающих правильную интерпретацию разбирательства, затрагиваемых фактов, отношений и явлений, имеющих культурно-антропологическую специфику;

граждане из числа коренных малочисленных народов и их объединения получили возможность защищать свои специальные права как производные от основных прав и свобод граждан в Конституционном Суде Российской Федерации, а также в конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации (в Якутии, например, где такой суд функционирует 20 лет, его роль в защите прав северных народов весьма заметна)<sup>1</sup>;

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации отслеживал практику соблюдения прав коренных малочисленных народов Севера и отражал ее в своих ежегодных докладах (подобное, к сожалению, было лишь трижды – в 2001, 2002 и 2011 гг.); возможно есть необходимость вернуться к вопросу об учреждении института уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в России<sup>2</sup>;

---

<sup>1</sup> О правозащитных возможностях конституционного правосудия в данном отношении: *Кряжков В. А.* Защита прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах Российской Федерации: практика и перспективы // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3 (9). С. 3–8.

<sup>2</sup> Такое предложение формулировалось в постановлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 мая 1995 г. № 816-1 ГД «О кризисном положении экономики и культуры малочисленных коренных (або-



субъекты Российской Федерации, в которых проживают коренные малочисленные народы Севера, учреждали должности уполномоченных по правам этих народов с учетом, что такая должность рассматривается как типовая для субъектов Российской Федерации<sup>1</sup> и достаточно востребована, если судить по опыту работы Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае<sup>2</sup>;

представители коренных малочисленных народов и должностные лица имели возможность лучше понимать и пользоваться «аборигенным» законодательством. Этому могло бы способствовать издание соответствующих сборников правовых актов, судебных решений, комментариев к законам, преподавание спецкурсов («аборигенного права») в юридических вузах, в системе повышения квалификации судебных работников, государственных и муниципальных служащих (во всяком случае, в регионах проживания северных народов), правовое просвещение активистов из числа коренных народов. Для распространения правовой информации в полной мере должны быть использованы возможности Интернета.

Стабильность и развитие российского «аборигенного» законодательства, его надлежащее применение коррелируют с состоянием международно-правового регулирования рассматриваемых отношений и восприятием Российской Федерацией соответствующих международных норм. С этих позиций необходимо: пропагандировать и инкорпорировать в текущее законодательство положения Декларации ООН о правах коренных народов и других международных документов, закрепляющих права данных народов; поддерживать идеи ратификации Европейской хартии по региональным языкам и языкам меньшинств и Конвенции МОТ № 169, а также выработки международно-правового документа о правах коренных народов Арктического региона (возможно во взаимосвязи с подготовкой фундаментальной конвенции о между-

---

ригенных) народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 24. Ст. 2260.

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49. Ст. 5921.

<sup>2</sup> Доклад данного Уполномоченного о соблюдении конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2010 году. Красноярск, 2010.

народно-правовом режиме Арктики как особого региона Земли<sup>1</sup>); продвигать вопросы защиты прав северных народов в европейских структурах.

Таким образом, российская государственная политика в Арктике непосредственно затрагивает права и законные интересы коренных народов Севера, для которых данная территория – территория исконного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Реализация данной политики – дополнительный импульс, усиливающий необходимость совершенствования законодательства о северных народах и практики его применения в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации и международно-правовых норм.

#### Библиографический список:

1. *Харючи С. Н.* Исторические предпосылки и современные тенденции развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. В сб.: Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М., 2012.
2. *Тодышев М. А.* О проблемах документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам В сб.: Современное состояние и пути развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М., 2012.
3. *Тарасов А.* Народ только мешает: впервые об этом заявлено открыто // Новая газета. 2012. 16 ноября.
4. *Сиваков Д. О.* Российское право и век Арктики // Законодательство и экономика. 2011. № 10.
5. *Кряжков В. А.* Защита прав коренных малочисленных народов Севера в конституционных судах Российской Федерации: практика и перспективы // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 3 (9).

---

<sup>1</sup> *Мовчан А. П.* Рец. на книгу: Тимченко Л. Quo vadis, Arcticum? Международно-правовой режим Арктики и тенденции его развития. Харьков, 1996 // Государство и право. 1998. № 1. С. 116.



В. А. Кряжков  
Совершенствование законодательства о северных народах в  
контексте российской государственной политики в Арктике

71

6. Доклад данного Уполномоченного о соблюдении конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2010 году. Красноярск, 2010.

7. *Мовчан А. П.* Рец. на книгу: Тимченко Л. Quo vadis, Arcticum? Международно-правовой режим Арктики и тенденции его развития. Харьков, 1996 // Государство и право. 1998. № 1.