

УДК 347.173(470)

DOI 10.34822/2312-3419-2020-4-61-66

**ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ
ЭТНИЧЕСКОГО (АБОРИГЕННОГО) ПРАВА
И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

П. В. Гоголев^{1, 2}

¹ Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Якутск, Россия

² Северо-Восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова, Якутск, Россия

E-mail: ysu_jurfak@mail.ru

Законодательство субъектов Российской Федерации требует систематизации. Выбор способов упорядочения зависит от правовой политики региональных органов государственной власти. Нормативно-правовые комплексы республик, краев, областей, автономий, созданные с начала 1990-х годов, существенно отличаются как предметом регулирования, так и эффективностью правовых норм. Наиболее развитые правовые системы защиты прав коренных малочисленных народов созданы в Республике Саха (Якутия) и Ямало-Ненецком автономном округе. В обоих субъектах Российской Федерации ведется работа над кодификацией правового регулирования, а выбор соответствующего способа систематизации обосновывается как достаточной научной теоретической базой, так и решением практических задач правовой идеологии и реализации права, в том числе усилением эффективности правоприменения.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, малочисленные этнические общности, этническое (аборигенное) право, право коренных народов, законодательство о коренных малочисленных народах, систематизация права, систематизация законодательства Республики Саха (Якутия).

Для цитирования: Гоголев П. В. Проблемы институционализации этнического (аборигенного) права и систематизации законодательства субъектов Российской Федерации // Вестник Сургутского государственного университета. 2020. № 4. С. 61–66. DOI 10.34822/2312-3419-2020-4-61-66.

**ISSUES OF INSTITUTIONALIZATION OF ETHNIC (ABORIGINAL) RIGHTS
AND SYSTEMATIZATION OF LEGISLATION
FOR THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION**

P. V. Gogolev^{1, 2}

¹ State Assembly (Il Tumen) of the Republic of Sakha (Yakutia), Yakutsk, Russia

² M. K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia

E-mail: ysu_jurfak@mail.ru

The legislation the federal subjects of the Russian Federation requires systematization. The choice of ways to systematize the legislation differs and depends on the legal policy of regional government bodies. The regulatory and legal complexes of republics, krais, oblasts, autonomies, created in the early nineties, differ both in the subject of regulation and in the effectiveness of legal norms. The most developed legal systems for protecting the rights of indigenous peoples have been created in the Republic of Sakha (Yakutia) and the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug. In both subjects are working on the codification of legal regulation. The choice of the appropriate method of systematization is justified both by a sufficient theoretical background and by solving practical problems of legal ideology and the implementation of the law, including increasing the efficiency of law enforcement.

Keywords: indigenous peoples, small ethnic communities, ethnic (aboriginal) law, the law of indigenous peoples, legislation on indigenous peoples, systematization of law, systematization of legislation of the Republic of Sakha (Yakutia).

For citation: Gogolev P. V. Issues of Institutionalization of Ethnic (Aboriginal) Rights and Systematization of Legislation for the Subjects of the Russian Federation // Surgut State University Journal. 2020. No. 4. P. 61–66. DOI 10.34822/2312-3419-2020-4-61-66.

ВВЕДЕНИЕ

4 июля 2020 г. вступил в силу Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» [1]. Изменения в содержательной части охватили общественные отношения с участием представителей коренных малочисленных народов. Хотя в планах законодательской деятельности палат Федерального парламента и региональных законодательных органов целевым образом еще не обозначены изменения для «этнических» законодательных актов, таковые, соответственно, будут инициироваться с учетом обновленных гарантий в сфере защиты культурной самобытности, сохранения языка и культуры.

Большой интерес представляет уровень законодательных решений в субъектах Российской Федерации, прежде всего с позиции формирования в системе их законодательства самостоятельного нормативного комплекса, предметом регулирования которого выступает специфический вид «аборигенных» общественных отношений. Не менее важны уникальные правовые решения, введенные в законодательный оборот и транслируемые для формирования общедофедеральной повестки.

МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ

Данная статья призвана внести определенную ясность в упорядочивание законодательства субъектов Российской Федерации, предметом которого выступают общественные отношения с участием коренных малочисленных народов, на примере регионов, где создано разветвленное правовое регулирование. Для достижения данной цели необходимо решить ряд задач. Во-первых, выделить круг субъектов РФ, имеющих достаточно развитую систему «этнического» законодательства. Во-вторых, уяснить признаки общности предмета регулирования, объектов и субъектов общественных отношений. В-третьих, выявить юридические основания, способствовавшие созданию данными субъектами Федерации разветвленного правового регулирования. В-четвертых, рассмотреть допустимость кодификации регионального законодательства в сфере защиты прав коренных малочисленных народов.

Специфика целей и задач исследования предопределяет выбор методов как общенаучного характера (сравнение, обобщение, анализ), так и специальных (формально-юридический, сравнительно-правовой).

Исследование не может быть полным без определения состояния изученности проблематики. В данном случае необходимо рассмотреть труды ученых, специализирующихся на «этнической» тематике, но не менее важны работы, касающиеся общетеоретических подходов при систематизации регионального законодательства, хотя, к сожалению, несмотря на прикладную актуальность, в юридической научной сфере интерес к данной проблематике значительно снизился.

В 2010 г. был издан фундаментальный труд профессора В. А. Кряжкова «Коренные малочисленные народы Севера в российском праве» [2]. В части второй данной работы фактически предложена институциональная структура «этнического (аборигенного) права», если таковое допустимо и применимо с позиций теории права.

В 2018 г. творческим коллективом сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации было проведено экспертно-аналитическое исследование на тему «Анализ российской и зарубежной правовой базы, международных актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов». Позже итоги проделанной работы в виде статей вошли в тематическое издание Государственной Думы Федерального Собрания. В одной из них профессор Л. В. Андриченко отмечает необходимость и целесообразность систематизации законодательства по вопросам регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ. Автор на основе выявленных наиболее актуальных проблем в данной сфере поддерживает необходимость усиления системных характеристик законодательства, рассматривает возможность систематизации (от учета и инкорпорации до кодификации) в будущем, но в целом отрицает применимость на текущем этапе актов специальной (межотраслевой) кодификации к регулированию «этнических (аборигенных)» общественных отношений [3, с. 157–159, 163].

В 2020 г. в сборнике статей «Арктика: общество, наука и право» вышла статья профессора Н. А. Филипповой «Право коренных народов: перспективы развития в условиях освоения Арктики», в которой автор подчеркивает: «Современное состояние законодательства... таково, что оно вновь требует систематизации» [4, с. 489]. Имеются работы и других исследователей, посвященные системе «этнического» права и законодательства о коренных малочисленных народах, в том числе касающиеся институциональных элементов и структурной организации.

Одной из наиболее заметных научных работ, посвященных предмету и пределам кодифицированного правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации, является монография профессора М. Ф. Казанцева. В частности, он считает, что предметом такого регулирования может быть область общественных отношений в целом либо ее основная часть, регламентация которой Конституцией РФ и федеральным законодательством отнесена к ведению регионов, в известной степени систематизированная и детализированная посредством включения в единый акт всего комплекса соответствующих правовых норм. Наряду с ограничением регулирования в форме запрета на интервенцию в ведение Российской Федерации в рамках ст. 71 и 72 Конституции, М. Ф. Казанцев также отмечает достаточно формальный предел регулирования: «Не допускается издание в форме кодекса Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, если соответствующие отношения регулируются кодексом Российской Федерации» [5, с. 69].

Одной из интересных научных работ является диссертация Е. С. Луценко «Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации», в которой автор исследует кодификацию как форму правотворчества, условно именуя ее «внутренней систематизацией» [6, с. 115–122].

Интерес к кодификации заметен среди ученых-конституционалистов, прежде всего занимающихся избирательным правом. Например, И. С. Березкин считает данную форму систематизации наиболее эффективной [7, с. 10–15].

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

Среди субъектов Российской Федерации, создавших наиболее развитые системы «этнического» законодательства, выделяются Республика Саха (Якутия), Камчатский и Хабаровский края, Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Особого внимания заслуживают правовые системы по защите прав коренных малочисленных народов в Республике Саха (Якутия) и Ямало-Ненецком автономном округе.

В вопросе изучения юридических оснований развития законодательства субъектов Российской Федерации о защите прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока немаловажным фактом является включение соответствующих общественных отношений в предмет конституционного (уставного) регулирования. Если обратиться к практике Республики Саха (Якутия), то в настоящий момент в 42 специальных и отраслевых законах закреплены правовые нормы, непосредственно регулирующие отношения с участием представителей коренных малочисленных народов Севера. Такой разветвленности способствует широкое конституционное гарантирование прав и законных интересов малочисленных этнических общностей и членов данных коллективов в Основном законе Якутии. Имеются уникальные правовые решения, такие как законы об уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера, об этнологической экспертизе, о суктуле юкагирского народа, о стандартах кочевого жилья и защите кочевой жизни, о русских арктических старожилах (походчанах и русскоустыинцах) и др. Аналогичным образом в Уставе Ямало-Ненецкого автономного округа, в том числе в главе I «Основные положения», закреплены правовые нормы, ориентированные на закрепление прав малочисленных этнических общностей и гарантирование их статуса [8].

Учеными, занимающимися вопросами защиты прав малочисленных этнических общностей, безусловно, признаются отдельные юридические аспекты систематизации соответствующего законодательства.

Во-первых, факт сложившегося государственного признания достаточно специфичной области общественных отношений, про-

фильным субъектом которых выступают малочисленные народы, и, как следствие, формирования начиная с начала 1990-х годов объективированного правового комплекса, регламентирующего определенные стороны жизнедеятельности соответствующего контингента российского населения и сохраняющего определенный потенциал для систематизации [9, с. 65].

Во-вторых, пункт «м» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ предполагает полномочия субъектов Федерации по нормативному регулированию защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей в соответствии с федеральными законами. Между тем обзор законодательства и правоприменительной практики разных регионов показывает разную степень динамики и интенсивности нормотворческой деятельности и значительное отличие в способах достижения концептуальных основ и важнейших ориентиров проводимой государственной политики. Последнее интересно еще и тем, что наблюдается в условиях действия Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года [10], Федеральной целевой программы «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» [11] и Государственной программы «Реализация государственной национальной политики» [12]. Таким образом, «аборигенное» законодательство можно рассматривать как определенную систему нормативных правовых актов, имеющую признаки институциональной обособленности [3, с. 155], но одновременно сталкивающуюся с несинхронностью и неравномерностью правового воздействия на отдельные отношения, отказом от некоторых ранее юридически признаваемых идей [2, с. 106–107].

В-третьих, в силу включения норм, выступающих ядром системы правового регулирования и защиты коренных этносов, имеющих системообразующее значение, в группу норм о федеративном устройстве государства, формирование выше обозначенного правового комплекса имеет четко выраженную территориальную привязку. Это устойчивая закономерность, начиная с актов 1992 г. о непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федера-

ции [13] и заканчивая темой объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа. Территориальная привязка вопросов правового развития этнических обществ в контексте федеративных отношений формально предполагает как определенное место в системе конституционного права России, так и влияние на формирование и реализацию конституционно-правовой политики федеративного строительства. В 2014 г. в своей монографии автор данной статьи писал о политико-правовых предпосылках и выявленных закономерностях, к сожалению, в большей части негативных. Отдельный момент: несмотря на формальную относимость нормативных актов о коренных малочисленных народах Севера к разделу «Федеративное устройство», согласно Классификатору, утвержденному Указом Президента РФ от 15 марта 2000 года № 511 [14], общественные отношения с участием представителей коренных малочисленных народов возникают в разных областях жизнедеятельности человека. Если обратиться к обзору законодательства двух субъектов РФ, имеющих наиболее разветвленную нормативную систему – Республики Саха (Якутия) и Ямало-Ненецкого автономного округа, то можно отметить регламентацию, начиная от административно- и муниципально-территориального устройства, реализации избирательных прав, заканчивая этнологической экспертизой, режимом сакральных мест коренных народов и многим другим. Таким образом, жизнь аборигенов находится под воздействием норм не только конституционного, но и других отраслей законодательства Российской Федерации.

Безусловно, сохраняется круг отношений, которые необходимо юридически регулировать как на федеральном, так и на региональном уровнях. Например, открытыми остаются вопросы об уточнении организационно-правовой формы родовых общин, имущественных правах коренных народов на землю, закреплении понятия «оленьи пастбища» и взаимосвязанном с ним специфическом правовом режиме и многие другие. Важнейшими недостатками сформированного нормативного комплекса в любом субъекте Федерации, в том числе в Республике Саха (Якутия) и Ямало-Ненецком автономном округе, являются слабость системных взаимосвязей между правовыми нормами, дефект-

ность, декларативность, пробельность правового регулирования, недостаточная выработанность либо отсутствие механизмов реализации правовых норм. Данные недостатки хорошо известны юридической науке.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Возвращаясь к способам и практике систематизации, следует отметить, что имеются и сторонники, и противники кодификации как способа упорядочения комплексных по своему содержанию норм «этнического» законодательства. Аппаратом Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) подготовлен первый рабочий вариант проекта Кодекса о защите прав коренных малочисленных народов Севера, состоящий из 216 статей, сгруппированных в 20 глав.

В заключение следует отметить, что тема разработки Кодекса Республики Саха (Якутия) не нова: начиная с 2013 г. Парламент Якутии предпринимал попытки его разработки. Характеризуя процесс систематизации законодательства о защите прав коренных малочисленных народов Севера и работу над единым актом, считаем возможным процитировать изречение одного из великих императоров Рима Октавиана Августа: «Лучше сделать поудачней, чем затеять побыстрей».

Следовательно, в целом российская законодательная практика допускает применимость на текущем этапе актов специальной (межотраслевой) кодификации к регулированию «этнических (аборигенных)» общественных отношений.

ЛИТЕРАТУРА

1. О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти: Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М. : Норма, 2010. 560 с.
3. Андриченко Л. В. Оценка необходимости и целесообразности систематизации законодательства по вопросам регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ // Анализ российской и зарубежной правовой базы, международных актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов : изд. Гос. Думы. М., 2019. С. 155–172.
4. Филиппова Н. А. Право коренных народов: перспективы развития в условиях освоения Арктики // Арктика: общество, наука и право : сб. ст. / под ред. Н. К. Харлампевой. СПб. : С.-Петерб. гос. ун-т, 2020. С. 488–493.
5. Казанцев М. Ф. Региональное законодательство России: проблемы качества. Екатеринбург : УрО РАН, 2009. 332 с.
6. Луценко Е. С. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2013. 182 с.
7. Березкин И. С. проблемы систематизации законодательства субъектов Российской Федерации: теория и практика // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 1. С. 10–15.
8. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
9. Кряжков В. А. Ключевые направления совершенствования законодательства о северных народах

REFERENCES

1. O sovershenstvovaniy regulirovaniia otdelnykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniia publichnoi vlasti: Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14 marta 2020 g. № 1-FKZ. Accessed through Law assistance system “Consultant Plus”. (In Russian).
2. Kriazhkov V. A. Korennye malochislennye narody Severa v rossiiskom prave. Moscow : Norma, 2010. 560 p. (In Russian).
3. Andrichenko L. V. Otsenka neobkhodimosti i tselesoobraznosti sistematzatsii zakonodatelstva po voprosam regulirovaniia i zashchity prav korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dalnego Vostoka RF // Analiz rossiiskoi i zarubezhnoi pravovoi bazy, mezhdunarodnykh aktov, a takzhe pravoprimenitelnoi praktiki v oblasti zashchity prav korennykh malochislennykh narodov : izd. Gos. Dumy. Moscow, 2019. P. 155–172. (In Russian).
4. Filippova N. A. The law of indigenous: development prospects in the context of the development of the Arctic // Arctic: society, science and law: Collection of papers / ed. N. K. Kharlampieva. Saint Petersburg : St. Petersburg State University, 2020. P. 488–493. (In Russian).
5. Kazantsev M. F. Regionalnoe zakonodatelstvo Rossii: problemy kachestva. Yekaterinburg : UrO RAN, 2009. 332 p. (In Russian).
6. Lutsenko E. S. Sistematzatsiia normativnykh pravovykh aktov subieektov Rossiiskoi Federatsii: Cand. Sci. Dissertation (Law). Belgorod, 2013. 182 p. (In Russian).
7. Berezkin I. S. problemy sistematzatsii zakonodatelstva subieektov Rossiiskoi Federatsii: teoriia i praktika // Izbiratelnoe zakonodatelstvo i praktika. 2019. No. 1. P. 10–15 (In Russian).
8. Ustav (Osnovnoi zakon) Iamalo-Nenetskogo avtonomnogo okruga ot 28 dekabria 1998 goda No. 56-

- в контексте российской государственной политики в Арктике // Российская Арктика – территория права: альм. Вып. II. Сохранение и устойчивое развитие Арктики: правовые аспекты. М. ; Салехард : Юриспруденция, 2015. С. 56–65.
10. О стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года : указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 (в ред. Указа Президента РФ от 6 декабря 2018 года № 703) // Официал. интернет-портал правов. информ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161949> (дата обращения: 18.10.2020).
 11. О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» : постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2013 г. № 718 // Официал. интернет-портал Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/4022/> (дата обращения: 18.10.2020).
 12. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Реализация государственной национальной политики : постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 1532 // Официал. интернет-портал Правительства РФ. URL: <http://government.ru/docs/26005/> (дата обращения: 18.10.2020).
 13. О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации : закон Российской Федерации от 16 июня 1992 г. № 3056-1 // Вед. Совета народ. депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. № 28. Ст. 1618.
 14. О классификаторе правовых актов : указ Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 (в ред. Указа Президента РФ от 5 октября 2002 года № 1129) // Официал. интернет-портал правов. информ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102078109&backlink=1&nd=102064921> (дата обращения: 18.10.2020).
 9. Kriazhkov V. A. Kliuchevye napravleniia sovershenstvovaniia zakonodatelstva o severnykh narodakh v kontekste rossiiskoi gosudarstvennoi politiki v Arktike // Rossiiskaia Arktika – territoriia prava: alm. Vyp. II. Sokhranenie i ustoichivoe razvitiie Arktiki: pravovye aspekty. Moscow ; Salekhard : Iurispudentsiia, 2015. P. 56–65. (In Russian).
 10. O strategii gosudarstvennoi natsionalnoi politiki Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda : ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 19 dekabria 2012 g. No. 1666 (v red. Ukaza Prezidenta RF ot 6 dekabria 2018 goda No. 703). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102161949> (accessed: 18.10.2020). (In Russian).
 11. O federalnoi tselevoi programme “Ukreplenie edinstva rossiiskoi natsii i etnokulturnoe razvitie narodov Rossii (2014–2020 gody)” : postanovlenie Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii ot 20 avgusta 2013 g. No. 718. URL: <http://government.ru/docs/4022/> (accessed: 18.10.2020). (In Russian).
 12. Ob utverzhenii gosudarstvennoi programmy Rossiiskoi Federatsii “Realizatsiia gosudarstvennoi natsionalnoi politiki” : postanovlenie Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii ot 29 dekabria 2016 g. No. 1532. URL: <http://government.ru/docs/26005/> (accessed: 18.10.2020). (In Russian).
 13. O neposredstvennom vkhozhenii Chukotskogo avtonomnogo okruga v sostav Rossiiskoi Federatsii : zakon Rossiiskoi Federatsii ot 16 iunია 1992 g. No. 3056-1 // Ved. Soveta narod. deputatov i Verkhovnogo Soveta RF. 1992. No. 28. Article 1618. (In Russian).
 14. O klassifikatore pravovykh aktov : ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 15 marta 2000 g. No. 511 (v red. Ukaza Prezidenta RF ot 5 oktiabria 2002 goda № 1129). URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102078109&backlink=1&nd=102064921> (accessed: 18.10.2020). (In Russian).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Гоголев Петр Васильевич – доктор юридических наук, Председатель Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия); профессор кафедры конституционного и муниципального права, Северо-Восточный федеральный университет имени М. К. Аммосова, Якутск, Россия.

E-mail: ysu_jurfak@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Petr V. Gogolev – Doctor of Sciences (Law), Chairman, State Assembly (Il Tumen) of the Republic of Sakha (Yakutia); Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, M. K. Ammosov North-Eastern Federal University, Yakutsk, Russia.

E-mail: ysu_jurfak@mail.ru