

УДК 347.173

Филиппова Н. А.
Filippova N. A.

**ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ
В РОССИИ: НОВЕЛЛЫ ФЕДЕРАЛЬНОГО
И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**REPRESENTATION OF INDIGENOUS PEOPLES IN RUSSIA:
CHANGES OF FEDERAL AND REGIONAL LEGISLATION**

В статье исследованы новые формы представительства коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации – советы уполномоченных представителей аборигенов при главах муниципальных образований и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Предложен анализ законодательных актов субъектов РФ, регулирующих взаимодействие коренных народов, органов исполнительной власти субъектов РФ и хозяйствующих субъектов в регионах России.

In the paper the new forms of the indigenous people representation in the constituent entities of the Russian Federation – the councils of plenipotentiary representatives of the aborigines with the heads of municipalities and executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation are investigated. The proposed analysis of legislative acts of the constituent entities of the Russian Federation regulating the interaction of indigenous peoples, the executive authorities and economic entities in the regions of Russia.

Ключевые слова: коренные народы, уполномоченное представительство, публичное представительство, уполномоченный по защите прав коренных малочисленных народов, совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов.

Keywords: indigenous peoples, plenipotentiary representation, public representation, commissioner for the protection of the rights of indigenous peoples, council of plenipotentiary representatives of indigenous minorities.

Новеллы российского федерального законодательства, регулирующего правовой статус коренных малочисленных народов (далее – КМН), существенным образом изменили порядок их представительства. Согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 256-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» при главах муниципальных образований могут быть созданы общественные советы представителей этих народов. Возможность формирования подобных советов при органах исполнительной власти субъектов РФ предусматривалась законом изначально.

Наряду с советами представителей коренных народов федеральное законодательство не исключает создания в субъектах Российской Федерации государственной должности уполномоченного по защите прав коренных народов, либо возложение задачи по защите прав таких народов на уполномоченного по защите прав человека в субъекте Российской Федерации [4]. Институт уполномоченного по защите прав КМН сформирован в пяти субъектах Российской Федерации: Магаданской области (с 2006 г.), Красноярском крае (с 2007 г.), Камчатском крае и Якутии (с 2013 г.), Бурятии (с 2015 г.). В Магаданской области и Бурятии это общественная должность, формируемая при региональном парламенте. В трех других регионах – государственная должность субъекта Федерации. Обсуждается возможность формирования такого уполномоченного в Свердловской области – для народа манси. Но пока в рос-

сийских регионах преобладает практика передачи специальных функций «общим» омбудсменам, хотя она далеко не всегда результативна [2].

Таким образом, представительство КМН в субъектах РФ может осуществляться и на уровне государственной власти субъекта РФ (советы КМН при главах субъектов Федерации или при правительствах, а также уполномоченные по защите их прав), и на уровне местного самоуправления (советы КМН при главах муниципальных образований).

На практике система представительства аборигенов в субъектах РФ оказывается сложнее, так как существует потребность в формировании дополнительных правовых механизмов согласования интересов коренных народов и хозяйствующих субъектов. Иногда решение этой задачи обеспечивается за счет формирования (наряду с общественными советами и омбудсменами) дополнительных координирующих органов с участием уполномоченных представителей коренных народов. Так, в состав межведомственной комиссии при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры включены 5 представителей региональных организаций коренных народов Севера (Распоряжение Правительства ХМАО – Югры от 5 августа 2016 г. № 427-рп «О межведомственной комиссии при Правительстве ХМАО – Югры по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера в ХМАО – Югре» (с изм. от 10 февраля 2017 г.)). Возможно возложение функции публичного посредничества и на органы исполнительной власти специальной компетенции. В Свердловской области, к примеру, таким государственным органом является министерство экономики Свердловской области. При любом варианте организационного решения именно правительства регионов определяют в положении порядок взаимодействия уполномоченных представителей КМН, проживающих на территориях субъектов РФ, с исполнительными органами власти субъектов Федерации и хозяйствующими субъектами (далее – положение о трехстороннем взаимодействии). Такие положения в настоящее время приняты всего в пяти субъектах Российской Федерации: в Забайкальском крае (постановление Правительства Забайкальского края от 2 ноября 2016 г. № 422), Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (постановление Правительства ХМАО – Югры от 21 октября 2016 г. № 408-п), Свердловской области (распоряжение Правительства Свердловской области от 26 февраля 2016 г. № 168-РП), Хабаровском крае (постановление Правительства Хабаровского края от 30 ноября 2016 г. № 437-пр) и Республике Хакасия (постановление Правительства Республики Хакасия от 29 февраля 2016 г. № 72). В Алтайском крае урегулирован порядок взаимодействия уполномоченных представителей КМН только с органами исполнительной власти, т. е. взаимодействие двустороннее (постановление Администрации Алтайского края от 24 февраля 2016 г. № 52). При этом правовое качество принятых документов различно: от лаконичных документов, состоящих из отсылочных норм (Забайкальский край) до объемных правовых регламентов, содержащих значительный объем процедурных норм и гарантий действительного участия уполномоченных представителей коренных народов в разрешении спорных вопросов и выработке управленческих решений (Свердловская область).

Порядок трехстороннего взаимодействия должен быть определен таким образом, чтобы он действительно способствовал социальному развитию коренных народов, для этого необходимо:

1. Обозначить перечень тех направлений взаимодействия, по которым невозможно принимать управленческие или хозяйственные решения без согласования с уполномоченными представителями коренных народов. Этот перечень должен быть небольшим, 3–4 направления, но действительно жизненно важным. В Хакасии и Свердловской области это, например: защита исконной среды обитания; сохранение традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных народов; согласование решения об образовании территории традиционного природопользования регионального значения.

2. Урегулировать процедуру согласования интересов. Единственным примером документа, установившего необходимые процедурные нормы, остается Положение о трехсторон-

нем взаимодействии Свердловской области. В нем определена процедура обязательного согласования управленческих решений, затрагивающих интересы коренных народов, с указанием сроков и всех участников процедуры согласования.

3. Обеспечить гарантии учета позиции представителей коренных народов. В Положении о трехстороннем взаимодействии Свердловской области таких гарантий три: ограничение оснований, по которым уполномоченным может быть отказано в приеме их предложений; требование мотивированного заключения от органа исполнительной власти, принимающего решение, в случае отказа учесть предложения и замечания коренных народов, а также в случае, если предложения учтены не в полном объеме; обязательное ознакомление представителей коренных народов с итоговым вариантом решения.

К сожалению, не ясны последствия несоблюдения установленной процедуры участниками взаимодействия. Полагаю, что обеспечить внешний контроль в этом случае министерство экономики не сможет, так как само является одним из участников процедуры согласования интересов. Именно здесь необходим уполномоченный по защите прав коренных народов и его независимый парламентский статус: функции контроля за соблюдением порядка согласования интересов логично возложить на него, так как он вправе инициировать и формы общественного, и формы парламентского контроля, а также наделен правом обращения в суды и органы прокуратуры.

Отметим, что уполномоченное представительство аборигенов в субъектах Российской Федерации стало учреждаться в начале 2000-х годов; одним из первых субъектов РФ стал Хабаровский край (Закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 г. № 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае»). Тогда же были сформированы первые советы КМН при органах исполнительной власти. Очевидно, что новеллы федерального законодательства способствуют расширению этой практики и сделают ее еще более разнообразной. Следует учесть, что нормы федерального закона имеют диспозитивный характер. Они не обязывают создавать советы представителей коренных народов при главах муниципалитетов и не определяют тот уровень муниципального образования, при котором формируется совет. Характерно, что право возникает лишь у муниципальных образований, созданных в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, т. е. далеко не во всех муниципальных образованиях субъекта РФ, в котором проживают коренные народы. Например, в Ямало-Ненецком округе такие советы были созданы при главах муниципальных районов (но не при главах городских и сельских поселений) и при главе г. Салехард. В остальных городских округах советы КМН не формировали. Общей практикой стало формирование таких советов в муниципальных районах и городских округах.

Первый опыт учреждения советов КМН выявил целый спектр спорных вопросов:

1. Порядок (процедура) реализации инициативы сообществами коренных народов по созданию такого совета. Преобладает практика формирования Советов по решению органов власти, но необходимо предусмотреть возможность формирования совета КМН при органах исполнительной власти по инициативе самих коренных народов.

2. Порядок (процедура) делегирования уполномоченных в совет. В данном случае возникает вопрос о тех, кто наделен правом делегирования.

Законом Хабаровского края от 27 ноября 2001 г. № 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае» был установлен ценз участия в таких выборах – 18 лет. По мнению прокурора Края, такой ценз не мог превышать 16 лет. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации поддержала позицию прокуратуры (Определение от 13 августа 2002 г. № 58-Г02-23), поскольку согласно ст. 11 Федерального закона от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальне-

го Востока Российской Федерации» полноправное участие в делах общины возможно именно с 16 лет.

3. Численность и состав совета: должны ли в него входить уполномоченные исключительно от общин КМН или также от их некоммерческих организаций и общественных объединений, включая ТОС коренных народов? [1, с. 202]. Какова минимальная численность совета?

4. Перечень публичных прав совета, в том числе предоставление права законодательной инициативы [3, с. 81]; заметим, что проведение общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов, проведение просветительской работы и некоторые иные публичные права таких советов конкурируют с полномочиями уполномоченных по защите прав коренных народов. Следовательно, необходимо согласовывать и разграничивать их полномочия. На данном этапе именно защитник прав коренных народов мог бы взять на себя решение задачи о разработке типового положения о порядке формирования советов КМН и порядке их деятельности.

5. Структура и регламент работы совета: Как часто заседает совет? Каким образом принимает решения? Какова юридическая природа решений? Кто руководит работой совета? Возможно ли формирование внутри совета комиссий?

Учитывая правовые риски учреждения советов КМН при органах исполнительной власти в субъектах РФ, оптимальной представляется практика обеспечения общин коренных народов и муниципалитетов модельными правовыми актами. По этому пути пошли в Ямало-Ненецком автономном округе. Здесь разработаны типовые положения о советах представителей КМН и порядке формирования этих советов, утвержденные специальным постановлением Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа (постановление Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа от 29 февраля 2016 г. № 153-П (с изм. от 16.12.2016) «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»). Однако по сей день ни в одном из субъектов РФ не решен вопрос о порядке взаимодействия советов КМН при органах исполнительной власти, с одной стороны, и защитника прав коренных народов – с другой.

В целом происходящие изменения свидетельствуют об учете российским национальным правом положений ст. 18 и 19 Декларации ООН о правах коренных народов относительно участия аборигенов в публичном управлении через их собственные представительные институты.

Литература

1. Гоголев П. В. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. М. : МГУ, 2014. 336 с.

2. Горян Э. В. Роль Уполномоченного по правам человека в субъекте федерации в региональном правовом механизме обеспечения прав коренных народов (опыт Приморского края) // Территория новых возможностей. Вестн. Владивосток. гос. ун-та экономики и сервиса. 2016. Т. 8. № 4. С. 129–139.

3. Кряжков В. А. Органы публичной власти и северные народы: конституционно-правовые проблемы отношений в сфере соуправления // Арктические регионы России: проблемы парламентаризма, представительства и региональной идентичности: от родовых общин – к парламенту Ямала. Екатеринбург ; Салехард : Баско, 2013. С. 74–86.

4. Филиппова Н. А. Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Науч. ежегод. Ин-та философии и права УрО РАН. 2016. Т. 16. № 2. С. 105–120.