

УДК 347.173

DOI 10.34822/2312-3419-2021-2-141-151

СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ ПРАВА КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ И НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ ИХ РАЗВИТИЯ В РОССИИ

Н. А. Филиппова

Сургутский государственный университет, Сургут, Россия

E-mail: filippova_na@surgu.ru

В статье систематизированы законодательные новеллы права коренных народов Российской Федерации второго десятилетия XXI века и выделены общие тенденции его развития: изменение соотношения частноправового и публично-правового, федерального и регионального регулирования аборигенных отношений; персонификация права на сохранение традиционного образа жизни; замещение публичного представительства этих народов иными современными формами представительства при сохранении традиционных представительных институтов. Новейшие институты права коренных малочисленных народов описаны в их системной взаимосвязи; сформулировано авторское определение этнологической экспертизы, учитывающее тенденции развития российского права коренных малочисленных народов.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы Российской Федерации; аборигенное право; община коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; территории традиционного природопользования; уполномоченный по защите прав коренных малочисленных народов; этнологическая экспертиза; представительство коренных народов; принадлежность к коренным народам.

Для цитирования: Филиппова Н. А. Современные институты права коренных малочисленных народов и новейшие тенденции их развития в России // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 2. С. 141–151. DOI 10.34822/2312-3419-2021-2-141-151.

MODERN INSTITUTIONS OF INDIGENOUS PEOPLES' LAW AND THE LATEST TRENDS IN THEIR DEVELOPMENT IN RUSSIA

N. A. Filippova

Surgut State University, Surgut, Russia

E-mail: filippova_na@surgu.ru

The article systematizes the legislative innovations in the law of the indigenous peoples of the Russian Federation in the second decade of the 21st century. The general trends of its development are highlighted: change in the ratio of private law and public law, federal and regional regulation of aboriginal relations; personification of the right to preserve the traditional way of life; replacement of the public representation of these peoples with other modern forms of representation while preserving traditional representative institutions. The newest institutions of the law of indigenous peoples are described in a broader context. The author's definition of ethnological expertise is formulated, taking into account the latest trends in the development of the Russian law of indigenous peoples.

Keywords: indigenous peoples of the Russian Federation; aboriginal law; community of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East; places of traditional residence and traditional economic activities; territories of traditional nature management; Commissioner for the rights protection of indigenous peoples; ethnological expertise; representation of indigenous peoples; belonging to indigenous peoples.

For citation: Filippova N. A. Modern Institutions of Indigenous Peoples' Law and the Latest Trends in Their Development in Russia // Surgut State University Journal. 2021. No. 2. P. 141–151. DOI 10.34822/2312-3419-2021-2-141-151.

ВВЕДЕНИЕ

Право коренных народов¹ в качестве комплекса норм права, определяющего правовое положение этих этнических сообществ, стало частью российского государственного права два столетия назад. 2022 год – год двухсотлетнего юбилея Устава об инородцах (1822 г.). В XX в. политика «преодоления многовековой отсталости» (фактически способствующая ассимиляции) сочеталась с решениями о территориальном самоопределении таких народов (в форме национальных, а позже автономных округов) и развитием форм их самоорганизации. Благодаря действующей Конституции РФ «малые народы» были признаны в новом правовом статусе коренных малочисленных народов России, что заметно ускорило процессы институционализации аборигенного права. Первый этап формирования институтов пришелся на рубеж XX–XXI столетий, переход ко второму этапу уместно начать со второго десятилетия XXI в. Оба этапа характеризовались формированием новых правовых институтов, отражающих потребности сохранения и развития аборигенных сообществ, однако последнее десятилетие стало периодом ревизии, пересмотра ранее принятых решений. В этом смысле можно говорить о новых и *новейших* институтах права коренных малочисленных народов России.

Следует выделить несколько предпосылок формирования в России «нового» аборигенного права. Назовем основные. Во-первых, фактором обновления стала реализация национальных интересов России в Арктической зоне. Экономическое и иное освоение этих территорий требует модернизации институтов взаимодействия сообществ коренных народов, субъектов экономической деятельности, органов публичной власти всех уровней. Эта задача отражена как в стратегических документах государства [1], так и в специальных правовых актах [2–3]. Во-вторых, все более значимым становится фактор климатических изменений, порождающий на

территориях Севера, Сибири и Дальнего Востока новые глобальные риски: таяние участков вечной мерзлоты и изменение всей экосистемы, органической частью которой являются в большинстве своем коренные малочисленные народы РФ. Так, по мнению участников Большой норильской экспедиции, объединившей 14 институтов Сибирского отделения РАН, изменение геоэкологических условий (растепление многолетнемерзлых грунтов) стало одной из причин разлива дизельного топлива на Таймыре в мае 2020 г. [4]. При этом объем компенсаций представителям коренных малочисленных народов, пострадавшим от наступивших неблагоприятных экологических последствий, составил 174 млн руб. [5]. Наконец, самостоятельным фактором реформирования аборигенного права стало накопление «критической массы» несоответствий между положениями федеральных законов, которые прямо адресованы коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ, и иным отраслевым законодательством, в частности регулирующим отношения в сфере землепользования, природопользования и недропользования. Этой теме посвящено значительное количество исследований [6–7], указывающих, в частности, на необходимость уточнения понятия «территория традиционного природопользования» в федеральном законодательстве и создания условий реализации федерального закона [8], остающегося во многом декларативным. Пока принципиальная основа для преодоления противоречий не найдена, нужны новые системные решения. Выявление общих тенденций трансформации институтов права коренных народов – необходимый шаг на этом пути.

МАТЕРИАЛ И МЕТОДЫ

Объектом исследования стали те институты аборигенного права в России, которые претерпели наиболее заметные изменения во втором десятилетии XXI в., а также новые институты, сформировавшиеся в этот период; предметом исследования – системные изменения и общие тенденции развития права коренных малочисленных народов в Российской Федерации.

¹ Словосочетания «право коренных народов», «аборигенное право», «право аборигенов», «право коренных малочисленных народов» в контексте данной статьи используются как тождественные.

Был исследован массив как федерального, так и регионального законодательства, регулирующего правовое положение этой группы этнических меньшинств, изучена практика его применения; рассмотрены нормы иных отраслей российского публичного и частного права в той мере, в какой они оказывают влияние на институты права коренных народов; проанализированы экспертные мнения специалистов в области национального аборигенного права, направления работы законодательных органов государственной власти тех субъектов РФ, для которых обеспечение и защита прав коренных малочисленных народов – приоритетная задача государственной политики. Статья является результатом систематизации и аналитического обобщения новейших тенденций развития отечественного аборигенного права. В процессе исследования использованы методы формального правового, кросс-регионального и историко-правового анализа.

РЕЗУЛЬТАТЫ И ИХ ОБСУЖДЕНИЕ

К концу 90-х гг. XX столетия в РФ сформировались три института права коренных малочисленных народов, которые и стали основанием для его консолидации: институт общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока; институт территорий традиционного природопользования (представлен различными региональными практиками конкретизации норм федерального закона); институт корпоративного представительства, осуществляемый благодаря специальным нормам парламентского и избирательного права также на уровне государственной власти субъектов РФ. Они решали задачи самоорганизации таких народов, сохранения традиционного образа жизни и представительства в системе публичной власти. Защита прав коренных малочисленных народов была признана предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, что дало возможность опережающего правового регулирования законами субъектов. Фактически это существенным образом расширило содержание законодательства РФ о коренных малочисленных народах за счет региональных законов об оленеводстве, факториях, фольк-

лоре, языках, иных институтах, обеспечивающих идентичность таких народов.

Новый этап в развитии аборигенного права в России характеризуется тремя основными тенденциями их трансформации.

Во-первых, расширилось «присутствие» гражданского права в правовом регулировании правоотношений, участниками которых выступают сообщества аборигенов. Прежде, с учетом особенностей структуры Конституции РФ (ст. 69 Конституции, определяющая основы правового статуса этих сообществ, расположена в главе 3 Конституции), они рассматривались как элемент федеративных (т. е. публичных) правоотношений.

Новая тенденция хорошо заметна в изменении законодательного регулирования статуса общин коренных малочисленных народов. Соответствующий федеральный закон [9] определил общину как форму самоорганизации коренных народов, высшим органом которой является сход (собрание) общины; в своей первоначальной редакции он также предусмотрел возможность наделения общин или их ассоциаций отдельными полномочиями органов местного самоуправления. Однако уже к 2005 г. возможность делегирования публично-властных полномочий общинам стала недоступна; в 2007 г. в Федеральном законе от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» появилась специальная статья 6.1 «Общины коренных малочисленных народов Российской Федерации»; в 2014 г. в результате изменений Гражданского Кодекса РФ общины коренных малочисленных народов были отнесены к некоммерческим корпоративным организациям. Изначальная сложность института (сочетание публично-правовых и частноправовых начал) преодолевается за счет замещения публично-властных функций общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока общественно-властными функциями. Понимая всю условность аналогий, все же отметим, что похожие изменения произошли в законодательном регулировании территориального общественного самоуправления. Оба явления указывают на процесс разграничения юридических признаков публичной и общественной власти в системе российской

государственности, что отразилось также в закреплении понятия «публичная власть» в тексте Конституции России в 2020 г.

Вместе с тем, поскольку гражданское право является предметом исключительного федерального ведения, новый подход в значительной мере исключает возможные региональные вариации и унифицирует статус общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Можно предположить, что эта тенденция будет сохраняться и дальше. Так, межрегиональная общественная организация «Объединение коренных малочисленных народов «КМНСОЮЗ» предложила внести изменения в Федеральный закон «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации», которые позволили бы общинам коренных малочисленных народов получать статус резидентов Арктической зоны и причитающиеся таким резидентам преференции, включая налоговые льготы [10]. Иными словами, общины стремятся стать участниками современных предпринимательских отношений, не довольствуясь теми возможностями, которые были им предоставлены отдельными региональными законами о факториях [11]. Также ими оспаривается практика регистрации уставов общин при условии ограничения направлений деятельности общин исключительно теми тринадцатью видами традиционной хозяйственной деятельности, которые определены в соответствующем распоряжении Правительства РФ [12]. Важно подчеркнуть, что правовые притязания аборигенов заключаются не в том, чтобы расширить этот перечень, а в том, чтобы в принципе не рассматривать его как ограничительный, то есть обеспечить общинам свободу экономической деятельности.

Вторая тенденция развития права коренных малочисленных народов РФ куда менее очевидна, так как складывается из многочисленных и, на первый взгляд, не связанных между собой изменений законодательства. Она характеризует изменение правовых режимов использования коренными народами земель и иных природных ресурсов. Вторая тенденция отчасти обусловлена первой: не территория (феномен публичного права!), а земля как объект гражданско-правового

регулирования становится ее смысловым центром и главным вопросом. Учитывая социальные последствия реализации этой тенденции, ее можно было бы охарактеризовать как тенденцию к персонификации права на сохранение традиционного образа жизни.

Первым вектором в рамках второй тенденции стало нормативное ограничение позитивной дискриминации в вопросах землепользования и использования иных природных ресурсов по кругу лиц и в пространстве. Два десятилетиями ранее федеральный законодатель установил критерии принадлежности этнических сообществ к числу коренных малочисленных народов РФ и сформировал перечень таких народов. Теперь Правительство РФ определило порядок установления принадлежности отдельного лица к тому или иному коренному малочисленному народу и правила ведения списка таких лиц Федеральным агентством по делам национальностей с использованием государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций [13]. Правительство РФ также сформировало перечень административно-территориальных единиц («мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности»), в границах которых указанные лица могут воспользоваться правами на безвозмездное пользование землями различных категорий, необходимыми для осуществления традиционной хозяйственной деятельности и занятия традиционными промыслами; на безвозмездное пользование общераспространенными полезными ископаемыми и т. д.

Вторым вектором стало определение содержания права на землю на территориях традиционного природопользования и правового режима самих этих территорий. Напомним, что изначально эти территории могли быть сформированы в местах традиционного проживания этих народов как территории с правовым режимом особо охраняемых природных территорий, что и должно было обеспечить сохранение традиционного образа жизни этих народов. В 2013 г. подход изменился [14], и такие территории стали определяться как «особо охраняемые терри-

тории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», а не «особо охраняемые природные территории» (в последних, кстати, земли уже возвращены в гражданский оборот). Таким образом, создание территорий традиционного природопользования в известной мере обеспечивает для сообществ аборигенов коллективное использование природных ресурсов, но не предоставляет им права собственности на землю. По мнению А. С. Лалетиной, безвозмездное пользование землей – оптимальный вариант для коренных малочисленных народов в РФ, так как «нельзя установить вещные права коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на землю, а передать им эту землю на условиях возмездной сделки неприемлемо» [15, с. 49]. Проблема, однако, заключается в том, что «при наличии спора недропользователей и КМНС о приоритетном праве доступа к природным ресурсам и землям, законодательство обеспечивает преимущественно права недропользователей» [16, с. 39]. Феномен территорий традиционного природопользования остается юридической формой, не наполненной реальным содержанием, поскольку само их формирование не обязательно и обусловлено волей органов государственной власти соответствующего уровня. И если на уровне субъектов РФ такие территории созданы (и попутно решены сложнейшие проблемы трансформации родовых угодий в территории традиционного природопользования), то территорий традиционного природопользования федерального значения, спустя 20 лет с момента принятия соответствующего федерального закона, нет. Как подчеркивают А. А. Кондрашев и О. В. Роньжина, необходимо самим законом обеспечить «обязательность создания территории традиционного природопользования в месте проживания коренного малочисленного народа; признание права коренного малочисленного народа на безвозмездное пользование всеми землями и иными природными ресурсами в границах такой территориальной единицы; зонирование территории традиционного природо-

пользования за счет бюджета; ограничение по видам и объему иной хозяйственной деятельности на данной территории и запрет ее в отдельных зонах, в том числе с учетом маршрутов кочевания оленя» [17, с. 58].

Третья тенденция в развитии аборигенного права России последних лет – замещение публичного представительства этих народов [18] иными формами современного представительства: общественным представительством (в форме общественного совета при органах исполнительной власти регионального и муниципального уровней публичной власти) и полномочным представительством (в форме уполномоченного по их правам). В рамках первых двух обозначенных тенденций речь шла о трансформации ранее возникших институтов аборигенного права; реализация третьей тенденции была бы невозможна без институционализации новой практики представительства таких народов. Таким образом, институт общественного представительства можно отнести к новейшим институтам права коренных народов России. К таким же институтам следует отнести институт специального уполномоченного, защищающего права коренных малочисленных народов в субъектах РФ; фактически он возник как альтернатива парламентского представительства таких народов [19–20]. Однако региональные практики его учреждения оказались разными по эффективности. В силу этого обстоятельства в большинстве субъектов РФ, в которых проживают аборигенные сообщества, функции их правовой защиты возложены на «общих» уполномоченных по правам человека; новейшей модификацией этого института стало формирование «общественных помощников» уполномоченного по правам человека из числа лиц, относящихся к числу коренных малочисленных народов [21].

Публичное представительство аборигенных сообществ, ассамблеи представителей от коренных малочисленных народов в законодательных собраниях субъектов РФ сохраняются в Республике Саха (Якутия) и в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, что возможно благодаря особенностям регионального законодательства (соответствующие положения из федерального законода-

тельства исключены). При этом с 2015 г. Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» созданы правовые основания для формирования общественных советов с участием представителей от коренных малочисленных народов при главах муниципальных образований, период их активного формирования пришелся в российских регионах на 2016 г.

Для понимания значения этих законодательных новелл важно учесть, что сконструированные законодателем институты представительства аборигенов сосуществуют с их собственными традиционными институтами, не отменяя их; кроме того, институт общественного представительства коренных малочисленных народов отчасти учитывает практику законодательного регулирования представительства саамов в Финляндии, Швеции и Норвегии. А она, в свою очередь, отражает общеевропейское убеждение в необходимости разграничивать формы представительства коренных сообществ, с одной стороны, и всех иных этнических меньшинств – с другой. Для аборигенов вовлечение в современные формы хозяйственного и политического общения создает риски ассимиляции. Для других этнических меньшинств – нет.

Типичным традиционным институтом представительства коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в РФ можно считать регулярно проводимый съезд (он может представлять как отдельный народ, так и несколько народов, если имеются основания для взаимодействия). Практика проведения съездов не урегулирована законом, нет правовых механизмов исполнения резолюций, вырабатываемых на съездах, однако они учитываются в решениях как органов государственной власти субъектов РФ, так и федеральных органов государственной власти. На съезде может быть сформирован постоянно действующий представительный орган народа и руководство некоммерческой организации, которая его также представляет. Например, собираемый раз в четыре года съезд народа юкагиры избирает свой Совет старейшин и руководство Ассоциации юкагиров [22, с. 8].

В той мере, в какой традиционные и новые формы представительства аборигенных сообществ не конкурируют в части возлагаемых на них функций, конфликты в этой сфере не возникают. В качестве исключительного примера можно привести ситуацию самоопределения саамов, проживающих на Кольском полуострове (Мурманская область). Решение съезда саамов о формировании парламента саамов, аналогичного парламентам саамов в сопредельных государствах, не было поддержано органами государственной власти субъекта Федерации, в силу чего в качестве органа, представляющего всех саамов России, было создано «Саамское собрание Самь Соббар».

Однако в условиях нового этапа освоения Арктической зоны России ситуация может заметно измениться, поскольку одним из институтов, призванных обеспечить разрешение конфликта интересов в этом процессе, стал институт этнологической экспертизы. И новое понимание порядка проведения этнологической экспертизы заметным образом повышает значение общественного совета с участием представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при органах исполнительной власти субъекта РФ.

Понятие этнологической экспертизы было включено в систему дефинитивных норм Федерального закона № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» по предложению регионального общественного движения «Ассоциация ненецкого народа «Ясавэй» (НАО); однако механизма реализации этнологической экспертизы федеральный закон не предложил. В 2009 г. в федеральной Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации была заявлена задача создать институт комплексной оценки воздействия на этнологическую среду при реализации экономических и иных проектов в местах традиционного проживания таких народов. С 2016 г. предпринимались попытки урегулировать порядок проведения этнологической экспертизы федеральным законом, в том числе и с учетом десятилетнего существования этого институ-

та в Республике Саха (Якутия), но они не были результативными.

В сентябре 2020 г. Правительством РФ был определен новый порядок возмещения убытков, причиненных сообществам коренных народов в результате нанесения ущерба исконной среде их обитания субъектами хозяйственной деятельности [23]. Предложения Правительства опирались на модернизированную ст. 5 Федерального закона № 82-ФЗ, заметным образом расширившую полномочия Правительства РФ по защите прав коренных народов. В 2019 г. п. 2 ст. 5 был дополнен подпунктом 3, согласно которому именно Правительство утверждает порядок возмещения названных выше убытков. Главные черты нового порядка таковы:

1) возмещение убытков осуществляется на основе соглашений, сторонами которых являются, с одной стороны, хозяйствующие субъекты, с другой – «советы представителей малочисленных народов, созданные на общественных началах» при органах исполнительной власти субъектов РФ. Этот порядок существенным образом отличается от того, который сложился ранее в субъектах РФ: там стороной компенсирующего соглашения выступали (и выступают) непосредственно субъекты права традиционного природопользования (общины и иные объединения КМН и лица, относящиеся к таким народам), а не их общественные представители при органах исполнительной власти;

2) в содержание соглашения по решению сторон могут быть включены положения о возмещении вреда, причиненного личности и имуществу граждан, относящихся к малочисленным народам, имуществу объединений малочисленных народов, возмещении реального ущерба и упущенной выгоды; последний элемент в составе возмещаемого вреда может создать и фактически создает дополнительные проблемы для лиц, относящихся к числу коренных народов, поскольку относится к доходам, подлежащим налогообложению;

3) проведение этнологической экспертизы в процессе разработки и заключения компенсирующего соглашения возможно, но не обязательно.

Однако именно обязательность этнологической экспертизы – главное ожидание самих

коренных малочисленных народов России. Народная программа «Коренные-2021: Земля. Традиции. Будущее», разработанная представителями коренных сообществ (при координирующей роли Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ), формулирует одну из своих целей так: «введение обязательной этнологической оценки воздействия на окружающую среду деятельности промышленных компаний, законодательное закрепление мероприятий и упорядочение процедуры по проведению этнологической экспертизы с учетом специфики регионов» [24].

Основной проблемой законодательного регулирования остается юридическая дефиниция этнологической экспертизы. Как справедливо отмечает Д. А. Функ, «в настоящее время в России нет четко выработанной общепринятой научной концепции этнологической экспертизы. Методы ее проведения варьируют в зависимости от компетенции осуществляющих ее рабочих групп» [25, с. 76]. Однако сама попытка найти «правильное» определение этнологической экспертизы представляется порочной, так как предметом закона является институт права, а не метод научного исследования.

Содержание этнологической экспертизы как института права обусловлено той функцией, которую в ней видит государство. Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации до 2025 г. признала этнологическую экспертизу одним из инструментов реализации государственной национальной политики РФ (пп. «е» п. 22.1 Стратегии государственной национальной политики РФ), то есть подтвердила значение института как инструмента разрешения конфликта социальных интересов.

С учетом этих целевых характеристик института этнологическую экспертизу можно определить как «комплексную стандартизированную оценку устойчивости развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, включающую оценку рисков, обусловленных промышленным освоением мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности таких народов; определение величины убытков, которые причинены или могут быть причи-

нены в результате такого освоения и подлежат возмещению субъектам традиционного природопользования, а также оценку совместимости компенсирующих мер поддержки таких народов с их самобытной культурой». В предложенном понимании этнологическая экспертиза может быть как последующей, так и предварительной; она должна быть обязательной в случаях, определенных в закрытом перечне федерального закона, поскольку обязанность ее проведения ограничивает конституционную свободу экономической деятельности. Во всех иных случаях проведение этнологической экспертизы может быть достигнуто с использованием того порядка, который уже предложен федеральными нормативными правовыми актами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Второе десятилетие XXI в. характеризуется существенным обновлением содержания российского права коренных малочисленных народов Российской Федерации. Оно обусловлено комплексом объективных (глобальные экологические изменения) и субъективных (новая национальная политика в Арктической зоне РФ) факторов, а также необходимостью преодоления сложившихся за прошедшие десятилетия пробелов и коллизий в законодательном регулировании положения аборигенных сообществ России.

Многочисленные изменения аборигенного законодательства России в исследуемый период отражают три основных взаимосвязанных тенденции. Во-первых, все более широкое регулирование аборигенных отношений нормами гражданского права и такими федеральными нормативными правовыми актами, которые не требуют конкретизации в законодательных актах субъектов РФ. Во-вторых, персонификация права на сохранение традиционного образа жизни. В-третьих, замеще-

ние публичного представительства коренных малочисленных народов их общественным (общественные советы при органах исполнительной власти регионального и муниципального уровней публичной власти) и уполномоченным (омбудсмены) представительством при сохранении традиционных представительных институтов.

К числу новейших институтов права коренных малочисленных народов Российской Федерации можно отнести: институт общественного представительства таких народов; институт уполномоченного по защите их прав; институт принадлежности лиц к числу коренных народов; институт этнологической экспертизы, обеспечивающей защиту прав коренных малочисленных народов в условиях промышленного освоения мест их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности.

С учетом основной функции этнологической экспертизы как института права (а не метода научного исследования), этнологическую экспертизу можно определить как комплексную стандартизированную оценку устойчивости развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, включающую оценку рисков, обусловленных промышленным освоением мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности таких народов, определение величины убытков, которые причинены или могут быть причинены в результате такого освоения и подлежат возмещению субъектам традиционного природопользования, а также оценку совместимости компенсирующих мер поддержки таких народов с их самобытной культурой. Этнологическая экспертиза может быть как последующей, так и предварительной, но она должна быть обязательной в случаях, определенных в закрытом перечне федерального закона.

ЛИТЕРАТУРА

1. О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года : указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010260033> (дата обращения: 07.03.2021).

REFERENCES

1. O Strategii razvitiia Arkticheskoi zony Rossiiskoi Federatsii i obespecheniia natsionalnoi bezopasnosti na period do 2035 goda : ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 26 oktiabria 2020 g. No. 645. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202010260033> (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
2. O gosudarstvennoi podderzhke predprinimatelskoi deiatelnosti v Arkticheskoi zone Rossiiskoi Federatsii.

2. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации : федер. закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007130047> (дата обращения 07.03.2021).
3. Об утверждении стандарта ответственности резидентов Арктической зоны Российской Федерации во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами Российской Федерации, проживающими и (или) осуществляющими традиционную хозяйственную деятельность в Арктической зоне Российской Федерации : приказ Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики от 23 ноября 2020 г. № 181. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/40019158/> (дата обращения: 07.03.2021).
4. Краткое содержание отчета Большой норильской экспедиции. URL: https://www.nornickel.ru/files/ru/media-library/presentation/Great_Norilsk_Expedition_RU.pdf (дата обращения: 07.03.2021).
5. «Норникель» выплатит коренным народам компенсацию за разлив топлива. URL: <https://iz.ru/1102768/2020-12-21/nornikel-vyplatit-korennyim-narodam-kompensatsiiu-za-razliv-topliva> (дата обращения: 07.03.2021).
6. Ямсков А. Н. Возможные дополнения дефиниции «территории традиционного природопользования» коренных народов Севера в связи с готовящимися новыми федеральными законами // Биосферное хозяйство: теория и практика. 2017. № 1 (2). С. 5–13. (In Russian).
7. Шишацкий Н. Г., Кирко В. И., Кеуш А. В. Социально-экономические проблемы создания территорий традиционного природопользования // Арктика и Север. 2012. № 7. С. 178–184.
8. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федер. закон от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // СЗ РФ. 2001. Ст. 1972.
9. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока : федер. закон от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 30. Ст. 3122.
10. Союз КМНС направит в правительство предложения, позволяющие общине стать резидентом АЗРФ. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10776227> (дата обращения: 07.03.2021).
11. Дроздова М. И. Фактория как первичная форма объединительных трансформаций в сфере торгового обслуживания коренных малочисленных народов Севера // Вестн. Сибир. ун-та потребительской кооперации. 2017. № 1. С. 52–58.
12. Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ и перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности : распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р. URL: [atsii : federalnyi zakon ot 13 iuliia 2020 g. No. 193-FZ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007130047> \(accessed: 07.03.2021\). \(In Russian\).](https://www.garant.ru/atsii : federalnyi zakon ot 13 iuliia 2020 g. No. 193-FZ. URL: http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007130047 (accessed: 07.03.2021). (In Russian).)
3. Ob utverzhdenii standarta otvetstvennosti rezidentov Arkticheskoi zony Rossiiskoi Federatsii vo vzaimootnosheniakh s korennyimi malochislennymi narodami Rossiiskoi Federatsii, prozhivaiushchimi i (ili) osushchestvliaiushchimi traditsionnuu khoziaistvennuu deiatelnost v Arkticheskoi zone Rossiiskoi Federatsii : prikaz Ministerstva RF po razvitiuu Dalnego Vostoka i Arktiki ot 23 noiabria 2020 g. No. 181. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/40019158/> (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
4. Kratkoe sodержanie otcheta Bolshoi norilskoi ekspeditsii. URL: https://www.nornickel.ru/files/ru/media-library/presentation/Great_Norilsk_Expedition_RU.pdf (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
5. “Normikel” vyplatit korennyim narodam kompensatsiiu za razliv topliva. URL: <https://iz.ru/1102768/2020-12-21/nornikel-vyplatit-korennyim-narodam-kompensatsiiu-za-razliv-topliva> (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
6. Iamskov A. N. Vozmozhnye dopolneniia definityi “territorii traditsionnogo prirodopolzovaniia” korennykh narodov Severa v svyazi s gotoviashchimisia novymi federalnymi zakonami // Biosfernoe khoziaistvo: teoriia i praktika. 2017. No. 1 (2). P. 5–13. (In Russian).
7. Shishatskii N. G., Kirko V. I., Keush A. V. Sotsialno-ekonomicheskie problemy sozdaniia territorii traditsionnogo prirodopolzovaniia // Arktika i Sever. 2012. No. 7. P. 178–184. (In Russian).
8. On the territories of traditional nature management of the indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation: Federal Law No. 49-FZ of May 7, 2001 (with amendments and additions) // Collected Legislation of the Russian Federation. 2001. Art. 1972. (In Russian).
9. On the general principles of the organization of communities of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East: Federal Law of July 20, 2000 No. 104-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation. 2000. No. 30. Art. 3122. (In Russian).
10. Soiuz KMNS napravit v pravitelstvo predlozheniia, pozvoliaiushchie obshchine stat rezidentom AZRF. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10776227> (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
11. Drozdova M. I. Faktoriia kak pervichnaia forma obieedinitelnykh transformatsii v sfere torgovogo obsluzhivaniia korennykh malochislennykh narodov Severa // Vestnik Sibirskogo universiteta potrebitelskoi kooperatsii. 2017. No. 1. P. 52–58. (In Russian).
12. Ob utverzhdenii perechnia mest traditsionnogo prozhivaniia i traditsionnoi khoziaistvennoi deiatelnosti korennykh malochislennykh narodov RF i perechnia vidov ikh traditsionnoi khoziaistvennoi deiatelnosti : rasporiashenie Pravitelstva RF ot 8 maia 2009 g. No. 631-r. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/95535/> (accessed: 07.03.2021). (In Russian).

- products/ipo/prime/doc/95535/ (дата обращения: 07.03.2021).
13. Об утверждении Правил ведения списка лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, предоставления содержащихся в нем сведений, а также осуществляемого в связи с его ведением межведомственного взаимодействия : постановление Правительства РФ от 23 сентября 2020 г. № 1520. URL: <http://ips.pravo.gov.ru:8080/default.aspx?pn=0001202009280014> (дата обращения: 07.03.2021).
 14. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 28 декабря 2013 г. № 406-ФЗ // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть I). Ст. 6971.
 15. Лалетина А. С. Федеральное законодательство Российской Федерации о правах коренных малочисленных народов на ведение традиционного природопользования: анализ и перспективы развития // Пробелы в рос. законодательстве. 2009. № 2. С. 45–50.
 16. Боровинская Ю. С. Пути развития законодательства о территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Российской Федерации // Акад. вестн. 2014. № 4. С. 36–47.
 17. Кондрашев А. А., Роньжина О. В. Административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации: общее и особенное (на примере российской Арктики) // Рос. право: образование, практика, наука. 2018. № 3. С. 50–61.
 18. 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.
 19. Панов П. В. Институты и практики специального представительства коренных народов Севера в региональных парламентах // Власть. 2013. № 10. С. 54–58.
 20. Колесникова О. В. Институт Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования // Актуал. проблемы рос. права. 2019. № 9. С. 63–70.
 21. Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре: специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре / сост. Н. В. Стребкова. Ханты-Мансийск : Принт-Класс, 2019. 348 с.
 22. Представительные институты и модели самоуправления коренных народов в Восточной Европе, Российской Федерации, Центральной Азии и Закавказье: пути расширения их участия. Записка Секретариата. URL: <https://undocs.org/>
 13. Ob utverzhdenii Pravil vedeniia spiska lits, otnosiashchikhsia k korennyim malochislennym narodam Rossiiskoi Federatsii, predostavlении soderzhashchikhsia v nem svedenii, a takzhe osushchestvliаемого v sviazi s ego vedeniem mezhdovedomstvennogo vzaimodeistviia : postanovlenie Pravitelstva RF ot 23 sentiabria 2020 g. No. 1520. URL: <http://ips.pravo.gov.ru:8080/default.aspx?pn=0001202009280014> (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
 14. On amendments to the Federal Law “On Specially Protected Natural Areas” and Certain Legislative Acts of the Russian Federation” : Federal Law No. 406-FZ of December 28, 2013 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2013. No. 52 (Pt. I). Art. 6971. (In Russian).
 15. Laletina A. S. Federalnoe zakonodatelstvo Rossiiskoi Federatsii o pravakh korennykh malochislennykh narodov na vedenie traditsionnogo prirodopolzovaniia: analiz i perspektivy razvitiia // Probely v rossiiskom zakonodatelstve. 2009. No. 2. P. 45–50. (In Russian).
 16. Borovinskaia Yu. S. Puti razvitiia zakonodatelstva o territoriiakh traditsionnogo prirodopolzovaniia korennykh malochislennykh narodov Rossiiskoi Federatsii // Akademicheskii vestnik. 2014. No. 4. P. 36–47. (In Russian).
 17. Kondrashev A. A., Ronzhina O. V. Administrativno-territorialnoe ustroistvo subieektov Rossiiskoi Federatsii: obshchee i osobennoe (na primere rossiiskoi Arktiki) // Rossiiskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka. 2018. No. 3. P. 50–61. (In Russian).
 18. Gorian E. V. Rol Upolnomochennogo po pravam cheloveka v subieekte federatsii v regionalnom pravovom mekhanizme obespecheniia prav korennykh narodov (opyt Primorskogo kraia) // Territoriia novykh vozmozhnostei. Vestn. Vladivostok. gos. unta ekonomiki i servisa. 2016. Vol. 8, No. 4. P. 129–139. (In Russian).
 19. Panov P. V. Instituty i praktiki spetsialnogo predstavitelstva korennykh narodov Severa v regionalnykh parlamentakh // Vlast. 2013. No. 10. P. 54–58. (In Russian).
 20. Kolesnikova O. V. Institut Upolnomochennogo po pravam korennykh malochislennykh narodov v subieektakh Rossiiskoi Federatsii: osnovnye napravleniia sovershenstvovaniia // Aktualnye problemy rossiiskogo prava. 2019. No. 9. P. 63–70. (In Russian).
 21. Garantii prav korennykh malochislennykh narodov Severa, ikh realizatsiia i zashchita v Khanty-Mansiiskom avtonomnom okruge – Yugre: spetsialnyi doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Khanty-Mansiiskom avtonomnom okruge – Yugre / Ed. by N. V. Strebkova. Khanty-Mansiysk : Print-Klass, 2019. 348 p. (In Russian).
 22. Predstavitelnye instituty i modeli samoupravleniia korennykh narodov v Vostochnoi Evrope, Rossiiskoi Federatsii, Tsentralnoi Azii i Zakavkaze: puti rasshireniia ikh uchastiia. Zapiska Sekretariata. URL: <https://undocs.org/ru/E/C.19/2021/8?fbclid=IwAR0Lp>

- ru/E/C.19/2021/8?fbclid=IwAR0LpJ978J6nkMLP6d-GuyETqSqYk3Y7b7vLPwVPOzXgHU4aUJi9g8dHe6U (дата обращения: 07.03.2021).
23. Об утверждении Положения о порядке возмещения убытков, причиненных коренным малочисленным народам Российской Федерации, объединениям коренных малочисленных народов Российской Федерации и лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, в результате нанесения ущерба исконной среде обитания коренных малочисленных народов Российской Федерации хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами : постановление Правительства РФ от 18 сентября 2020 года № 1488. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009220006> (дата обращения: 07.03.2021).
24. Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (АКМНСС и ДВ РФ). URL: http://www.raipon.info/documents/Docs_RAIPON/%D0%9D%D0%9F%202021+.pdf (дата обращения: 07.03.2021).
25. Функ Д. А. «Этнологическая экспертиза»: Российский опыт оценки социального воздействия промышленных проектов // Этнографическое обозрение. 2018. № 6. С. 66–79.
- J978J6nkMLP6d-GuyETqSqYk3Y7b7vLPwVPOzXgHU4aUJi9g8dHe6U (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
23. Ob utverzhdenii Polozheniia o poriadke vozmeshcheniia ubytkov, prichinennykh korennyim malochislennym narodam Rossiiskoi Federatsii, obieedineniiam korennykh malochislennykh narodov Rossiiskoi Federatsii i litsam, otnosiashchimsia k korennyim malochislennym narodam Rossiiskoi Federatsii, v rezultate naneseniiia ushcherba iskonnoi srede obitaniia korennykh malochislennykh narodov Rossiiskoi Federatsii khoziaistvennoi deiatelnostiui organizatsii vseh form sobstvennosti, a takzhe fizicheskimi litsami : Postanovlenie Pravitelstva RF ot 18 sentiabria 2020 goda No. 1488. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009220006> (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
24. Assotsiatsiia korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dalnego Vostoka Rossiiskoi Federatsii (AKMNSS i DV RF). URL: http://www.raipon.info/documents/Docs_RAIPON/%D0%9D%D0%9F%202021+.pdf (accessed: 07.03.2021). (In Russian).
25. Funk D. A. “Etnologicheskaia ekspertiza”: Rossiiskii opyt otsenki sotsialnogo vozdeistviia promyshlennykh proektov // Etnograficheskoe obozrenie. 2018. No. 6. P. 66–79. (In Russian).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Филиппова Наталья Алексеевна – заслуженный юрист Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, доктор юридических наук, кандидат политических наук, доцент, заведующая кафедрой государственного и муниципального права, профессор кафедры государственного и муниципального права, Сургутский государственный университет, Сургут, Россия.
E-mail: filip64@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Natalya A. Filippova – Honored Lawyer of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Ugra, Doctor of Sciences (Law), Candidate of Sciences (Politics), Docent, Head, Professor of the Department of Public and Municipal Law, Surgut State University, Surgut, Russia.
E-mail: filip64@mail.ru