

**COMMISSIONERS FOR THE PROTECTION OF THE RIGHTS
OF SMALL INDIGENOUS PEOPLES IN THE SUBJECTS OF
THE RUSSIAN FEDERATION:
THE LATEST TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE**

Natalya Alekseevna Filippova

Doctor of Law, Candidate of Political Sciences,
Professor, Head of the Department of State and Municipal Law
Surgut State University (Surgut, Russia)
e-mail: filippova_na@surgu.ru, filip64@mail.ru

Annotation

The institution of the Commissioner for the Rights of Indigenous Minorities in the subjects of the Russian Federation is a unique legal phenomenon that reflects the peculiarities of Russian public law. The emergence of the institute at the turn of the XX – XXI centuries is associated with the right of the subjects of the Russian Federation to advance legal regulation. The initially developed variety of regional models, which can be conditionally reduced to four main ones, reflected the different views of regional communities about the place of this official in the system of state power of the subjects of the Russian Federation and about the expediency (inexpediency) of the specialization of regional human rights institutions. The period of the first two decades of the twenty-first century is characterized by an increased interest in the institute from both the federal legislator and the indigenous communities. On the one hand, the process of unification of the status of regional commissioners for the rights of indigenous peoples has begun due to the increasingly active regulation of its position by federal legislation. On the other hand, this institution defines its specific functions in the system of other institutions of representation of indigenous peoples, which includes both traditional and modern forms of public and public representation. Finally, the new tasks of nation-building and the constitutional reform of 2020 in Russia allow us to predict new trends in the development of this institution, due both to the modernization of other institutions of indigenous peoples ‘ law (for example, the institution of belonging to an indigenous person), and the desire to provide legal protection to other traditional ethnic minorities, that is, to ethnic minorities that are not considered indigenous by the legislation.

Keywords: national minorities, traditional ethnic minorities, indigenous peoples, Commissioner for the Rights of Indigenous Minorities, traditional representation of indigenous peoples, public representation of indigenous people

УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА

Наталья Алексеевна Филиппова

доктор юридических наук, кандидат политических наук,
профессор, заведующая кафедрой государственного и муниципального права
Сургутский государственный университет (Россия, г. Сургут)

filippova_na@surgu.ru, filip64@mail.ru

Аннотация

Институт уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов в субъектах РФ – уникальный правовой феномен, отражающий особенности российского публичного права. Возникновение института на рубеже XX – XXI вв. связано с правом субъектов РФ на опережающее правовое регулирование. Изначально сложившееся многообразие региональных моделей, которые условно могут быть сведены к четырем основным, отразило различные представления региональных сообществ о месте этого должностного лица в системе государственной власти субъектов РФ и о целесообразности (нецелесообразности) специализации региональных правозащитных институтов. Период двух первых десятилетий XXI века характеризуется возросшим интересом к институту, как со стороны федерального законодателя, так и со стороны сообществ коренных народов. С одной стороны, начался процесс унификации статуса региональных уполномоченных по правам коренных народов за счет все более активного регулирования его положения федеральным законодательством. С другой, этот институт определяет свои специфические функции в системе иных институтов представительства коренных народов, включающей как традиционные, так и современные формы публичного и общественного представительства. Наконец, новые задачи национального строительства, обусловленные конституционной реформой 2020 года в России, позволяют прогнозировать тенденции в развитии этого института. Они обусловлены как модернизацией других институтов права коренных народов (например, института принадлежности лица к числу коренных народов), так и стремлением обеспечить правовую защиту иным традиционным этническим меньшинствам, то есть таким этническим сообществам, которые законодательство не относит к коренным.

Ключевые слова: национальные меньшинства, традиционные этнические меньшинства, коренные народы, уполномоченные по защите прав коренных малочисленных народов, традиционное представительство коренных народов, общественное представительство коренных народов

1. Введение

Институт регионального омбудсмена, защищающего права исключительно аборигенных сообществ, а не всех этнических меньшинств в государстве, – уникальный феномен российского публичного права. Наиболее близкие

к нему институты в Европе (Верховный комиссар по делам национальных меньшинств Совета Европы; парламентский комиссар по делам национальных и этнических меньшинств в Венгрии; омбудсмен по борьбе с этнической дискриминацией в Швеции, ныне преобразованный в омбудсмена по вопросам равенства¹, обеспечивают защиту прав значительно более широкого круга лиц. Это традиционные и новые (миграционные) этнические меньшинства, иные (конфессиональные, региональные, гендерные) национальные меньшинства. В полной мере своеобразие российского «адресного» подхода к защите прав меньшинств можно оценить с учетом трех обстоятельств.

Во-первых, следует помнить, что в российском федеральном конституционном праве урегулирован статус «коренных малочисленных народов», в соответствии с которым обязательным критерием отнесения к таким народам является критерий численности (не более 50 тыс человек). Это исключает из числа субъектов позитивной дискриминации более крупные этносы, представители которых также сохраняют традиционный образ жизни (алтайцев, бурятов, карелов, коми, тувинцев, якутов и др.)². В 2019 году Комитет по ликвидации расовой дискриминации ООН отметил в этой связи, что часть коренных этносов не может воспользоваться существующими инструментами правовой защиты своих земель, ресурсов и средств к существованию³. Перечень коренных малочисленных народов РФ определен постановлением Правительства РФ; он насчитывает 47 народов⁴ (это немногим более 300 тыс. человек в целом)⁵.

Во-вторых, необходимо учесть, что коренные малочисленные народы проживают на территории 28 субъектов Российской Федерации⁶, а опыт учреждения должности уполномоченного по защите их прав в качестве

¹ Чуксина, В.В. *Новый омбудсмен по вопросам равенства (шведский опыт борьбы с дискриминацией)*. Конституционное и муниципальное право, 2012, № 3, сс.78-80.

² Жуков, М.А. *Проблемы правового регулирования традиционного природопользования в республиканском и федеральном законодательстве*, Вестник Якутского государственного университета. 2007, №4 (2), сс. 95–99.

³ *Concluding observations on the twenty third and twenty fourth periodic reports of the Russian Federation, (2019, 21 May)*. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. URL: https://shor-people.ru/wp-content/uploads/2020/05/cerd_c_rus_co_23-24_add.1-informacija-rf-v-klrd.pdf(дата обращения 20.05.2021).

⁴ *О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации (с изменениями и дополнениями): Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255*. Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, № 14, ст. 1493.

⁵ *Численность коренных малочисленных народов в России выросла более чем на 20% за 30 лет*, ТАСС, 2021, 6 апр. URL: <https://tass.ru/obschestvo/11076891>(дата обращения 06.05.2021).

⁶ *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 (с изменениями и дополнениями)*. Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 20, ст. 2493.

государственной должности субъекта Федерации имеют всего 4: Красноярский край (2007 г.), Республика Саха (Якутия) и Камчатский край (2013 г.), Республика Алтай (2015 г.). При этом в Республике Алтай опыт оказался не результативным, в настоящее время этой должности нет. Активно обсуждалась, но не была реализована идея учреждения должности уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Республике Бурятия и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Наконец, особый институт уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера существует с 2001 года в Хабаровском крае, где к числу таких представителей отнесены общины коренных малочисленных народов, общественные организации этих народов, их союзы и ассоциации, а с 2009 года также физические лица, избираемые непосредственно сообществами аборигенов. Но в этом случае речь идет о поручении действовать в интересах коренных сообществ, общественном и частноправовом представительстве, а не о правозащитном институте. Похожий институт уполномоченного представительства (или представительства интересов) возник в 2006 году в Магаданской области, где имеется представитель аборигенных этносов при Думе субъекта РФ. По мнению О.Н. Дорониной и О.А. Бражникова, его следует рассматривать в качестве самостоятельного правового института («институт представительства при законодательном органе субъекта федерации»); помимо Магаданской области к группе субъектов РФ, в которых он имеется, авторы отнесли Республики Бурятию и Саха (Якутию), а также Сахалинскую область⁷.

Третье важное обстоятельство заключается в том, что нет корреляции между долей аборигенов в составе населения субъекта Федерации и наличием специализированного правозащитного института. На это обстоятельство указал Уполномоченный по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре⁸. К примеру, нет специализированного омбудсмена в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах, при том, что доли аборигенов в составе населения этих территорий высоки (соответственно, 33% и 8 %).

В трех субъектах Федерации, где представителям коренных этносов *de facto* предоставлена возможность обращения к «своему» уполномоченному по правам, проживает в совокупности чуть более 65 тысяч аборигенов (что сопоставимо с числом жителей одного провинциального российского городка). При этом в структуре населения своего региона они занимают более

⁷ Доронина, О.Н., Бражников, О.А. *Федеральные и региональные гарантии обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина (на примере прав коренных малочисленных народов и иных национальных меньшинств в Дальневосточном федеральном округе)*. Современное право, 2019, № 3, сс. 19–26.

⁸ Стребкова, Н.В. *О некоторых аспектах защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренным малочисленным народам Севера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре*. Вестник Сургутского государственного университета, 2020, № 4, сс. 49–60.

чем скромную позицию (от 0,6% в Красноярском крае до 4% в Камчатском крае и Республике Саха). Таким образом, представленность коренных этносов в структуре региональных сообществ и масштабы потенциальной правозащитной работы нельзя считать достаточным фактором учреждения этого правозащитного института в субъектах РФ. Причины его возникновения можно понять только в контексте трансформации российского федерализма, произошедшей в конце первого – начале второго десятилетия XXI в.; точно также прогноз сохранения и развития института в наибольшей степени связан с новой Арктической политикой России и конституционной реформой 2021 г.

Имеющиеся исследования института уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ пока ограничены формальным правовым анализом, сравнением соответствующих региональных законов и практик их применения⁹. Системного исследования причин возникновения этого уникального правового явления не предпринималось; прогнозы его дальнейшего существования в контексте эволюции национальных федеративных отношений не делались.

2. Институциональный контекст защиты прав коренных малочисленных народов в России

Действующая российская конституция является первой в истории российского конституционализма, закрепившей обязательство государства обеспечить права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). При этом история позитивного правового регулирования положения аборигенов насчитывает уже два столетия¹⁰. Сложившийся за многие десятилетия подход к решению этой задачи в контексте государственного управления территориальным развитием отразился и в конституционном тексте. Статья о правах аборигенов включена не во вторую главу Конституции («Права и свободы человека и гражданина»), а в третью главу («Федеративное устройство»). Будучи частью федеративных отношений, российское аборигенное право не могло не отразить специфику российского федерализма. Нетипично большому количеству субъектов РФ соответствует нетипично большое количество аборигенных этносов, а имеющиеся дефекты конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий в полной мере отразились в разграничении полномочий по обеспечению и защите прав лиц, принадлежащих к числу коренных малочисленных народов.

⁹ Колесникова, О.В. (2019) Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования, Актуальные проблемы российского права, 9, 63 – 70.

¹⁰ Кряжков, В.А. *Коренные малочисленные народы Севера в российском праве*. Москва, Изд-во «Норма». 560с.

В соответствии с п. «в» статьи 71 Конституции РФ «регулирование и защита прав национальных меньшинств», в том числе и аборигенных сообществ, – вопрос исключительного федерального ведения. Но «защита прав национальных меньшинств» (п. «б» части 1 статьи 72) – уже предмет совместного ведения. Требования законодательной юридической техники в этом случае не соблюдены. В самом деле, с точки зрения части 1 статьи 76 Конституции РФ вопросы защиты прав национальных меньшинств могут регулироваться исключительно федеральными законами, а с точки зрения части 2 той же статьи они могут регулироваться как федеральными законами, так и законами субъектов Федерации. Более того, по предметам совместного с Федерацией ведения субъекты Федерации имеют право на опережающее правовое регулирование, они вправе принять свой закон в отсутствие федерального. Это и стало правовым основанием учреждения института защитника прав коренных малочисленных народов в регионах в отсутствие аналогичного федерального института. Сам факт коллизии конституционных норм фактически означает, что реальная «демаркация» законодательных полномочий между федеральным парламентом и парламентами субъектов Федерации в этом вопросе проводится по усмотрению федерального законодателя. Лишь отчасти противоречие было разрешено в толковании этих положений Конституционным Судом РФ в 1996 году: Суд посчитал, что *основные* гарантии защиты прав устанавливает федеральный закон, а *дополнительные* могут быть определены региональным законодательством¹¹. Но что считать основной гарантией, а что – дополнительной?

Например, достаточно долго положения части 1 статьи 77 Конституции толковались и применялись федеральным законодателем как исключющие рамочное федеральноерегулированиекаких-либоиных, кромепредставительных и исполнительных, органов государственной власти субъектов РФ. Учреждая должность уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае в 2007 году, красноярский законодатель действовал в своем праве, полагая, что вторжения в компетенцию Федерального Собрания РФ нет; что речь идет о *дополнительном* правозащитном институте. Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» подтвердил, что такая должность может утверждаться по усмотрению субъекта РФ. Однако уже в 2015 году в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» появилась новая глава II.1, регулирующая

¹¹ По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.1996 г. № 9-П. Собрание законодательства РФ, 1996, № 16, ст. 1909.

общие принципы организации региональных омбудсменов, а в 2020 году был принят новый федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»¹².

Основной законодательной новеллой стала возможность выбора между двумя региональными моделями дополнительной защиты прав лиц, относящихся к числу аборигенных этносов: 1) учреждение специального защитника их прав (но при этом функции координации всех специальных уполномоченных возложены на «общего» уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации); 2) возложение полномочий специального защитника на «общего» омбудсмена. А назначение последнего требует предварительного согласования кандидатуры с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации (п. 4 ст. 5 Федерального закона от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ). Таким образом, институт защитника прав аборигенов в субъекте Федерации остается дополнительной гарантией их прав, однако свобода усмотрения регионального законодателя в определении его правового статуса уже несколько ограничена. В таком институциональном контексте количество субъектов РФ, учреждающих должность уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в качестве специального правозащитного института, не будет заметно увеличиваться (или не будет увеличиваться совсем).

3. Красноярский кейс: факторы успеха «пилотной модели» защитника прав аборигенов

Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае возник в результате процесса образования нового субъекта Российской Федерации путем объединения трех субъектов РФ в один. С 1 января 2007 года сложноустроенный Красноярский край (в составе которого было 2 автономных округа – субъекта Федерации) был преобразован в «простой» край. Таймырский (Долгано-Ненецкий) и Эвенкийский автономные округа в процессе этого преобразования утратили статус субъектов РФ, став муниципальными районами. Утрата коренными сообществами своей государственности в форме титульных государственных образований – субъектов РФ была компенсирована учреждением новых институтов представительства на уровне органов государственной власти вновь созданного края. Во-первых, было предусмотрено фиксированное (из 4 депутатов) представительство населения бывших автономных округов в составе Законодательного Собрания Красноярского края. Во-вторых, учреждена должность уполномоченного по правам коренных малочисленных народов (впервые в России и в мире). Российское избирательное право исключает ограничение избирательных

¹² *Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ*. Собрание законодательства Российской Федерации, 2020, № 12, ст. 1640.

прав по признаку этнической принадлежности, поэтому формирование квоты представителей в региональном парламенте только из числа аборигенов и посредством голосования только их одних невозможно. В этой связи создание специализированного уполномоченного изначально рассматривалось и коренным сообществом, и органами государственной власти края в качестве главной компенсирующей гарантии.

И эти ожидания были оправданы. Новый уставный закон края от 16 июня 2016 г. № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» изменил, вслед за федеральным законодательством, правовое положение «общего» регионального омбудсмана, но сохранил найденную в 2007 году юридическую форму «специального» омбудсмана коренных этносов как оптимальную. Согласно установленному с 2007 года порядку, Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов назначает Уполномоченный по правам человека в Красноярском крае, при условии предварительного согласования кандидатуры Законодательным Собранием края (для чего требуется более половины голосов избранных парламентариев). Функция института отражена в определении Уставного закона: он создан для обеспечения «дополнительных гарантий государственной защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов, проживающих на территории края, их соблюдения органами государственной власти края, органами местного самоуправления и должностными лицами, а также для осуществления такой защиты» (п. 2 ст.21); сохранены и требования к кандидатам на эту государственную должность: претендовать на нее может «гражданин Российской Федерации не моложе 30 лет, обладающий безупречной репутацией, имеющий высшее образование и опыт работы по обеспечению социально-экономических, этнических и иных прав этой категории граждан, а также имеющий опыт работы в местах компактного проживания коренных малочисленных народов» (п. 6 ст. 21)¹³. Ограничения по срокам избрания (не более двух пятилетних сроков) отсчитывается с момента вступления в силу названного Уставного закона.

С 2008 года и по сей день Уполномоченным по защите прав коренных малочисленных народов в крае является Семён Пальчин, имеющий опыт работы депутата в составе Верховного Совета СССР, депутата Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и вице-губернатора этого округа. С.Я. Пальчин – один из организаторов Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ и аналогичной Ассоциации Таймыра. Помимо ежегодных специальных докладов Законодательному Собранию по соблюдению прав коренных малочисленных народов на территории края,

¹³ *Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае: Уставный закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4679 (с изменениями и дополнениями)*. Наш Красноярский край, 2016, 6 июля, № 48.

С.Я. Пальчин взаимодействует с общественными организациями коренных народов, а также с палатой коренных малочисленных народов Севера Гражданской ассамблеи Красноярского края; он участвует как уполномоченный представитель в судебных процессах и при рассмотрении обращений к Уполномоченному по правам человека в Красноярском крае, если речь идет о защите и восстановлении прав аборигенов. Таким образом, фактором успеха стали уникальные личные компетенции Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в крае, дополненные удачным институциональным решением.

Учреждение государственной должности Уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов в Камчатском крае происходило в аналогичных обстоятельствах. Камчатский край возник с 1 июля 2007 года, также в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа. Корякский автономный округ из субъекта Федерации был преобразован в административную единицу с особым статусом. Федеральный конституционный закон, регулирующий это преобразование, предусмотрел, что из 50 депутатов Законодательного Собрания Камчатского края десять будут представлять жителей этой территориальной единицы (п.1 ст.9). Однако принятый в 2008 году Устав края уже не содержал этой нормы. Краевой закон об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов закрепил парламентскую модель формирования омбудсмана, предоставив право внесения кандидатур в Законодательное Собрание края Губернатору края, депутатским объединениям и Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Камчатского края. С 2017 года Уполномоченным по защите прав коренных малочисленных народов в Камчатском крае стала Роза Долган.

Степень востребованности специального омбудсмана для коренных народов в этих двух субъектах Федерации примерно одинакова: 5–6 письменных обращений на каждую тысячу проживающих в регионе аборигенов в год; при этом на письменные обращения приходится примерно 20% всех обращений. Анализ содержания ежегодных докладов позволяет сказать, что, наряду с правозащитной функцией, защитники прав аборигенов выполняют функцию лоббирования интересов коренных сообществ в структурах региональной и федеральной государственной власти.

4. Якутский кейс: с опорой на международное право

В 2021 году Уполномоченным по правам коренных малочисленных народов в Республике Саха (Якутия) вновь стал Константин Роббек; он занимал эту должность с 2014 по 2019 год. Изначально в Республике была принята модель «исполнительного» омбудсмана по делам коренных народов: назначение на должность осуществляется указом главы Республики. Требуется только

предварительное согласие Ил Тумэн (большинством от установленного числа депутатов) и учет мнения общественных организаций малочисленных народов (п. 2 ст. 4 республиканского закона «Об уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)»)¹⁴.

Республика – бесспорный лидер как по количеству законов в сфере аборигенного права, так и по эффективности их применения. Это единственный субъект РФ, в котором уже на протяжении десяти лет проводится обязательная этнологическая экспертиза, предоставляемая в качестве государственной услуги во всех случаях, когда намечаемая хозяйственная и иная деятельность затрагивает территории традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных жителей Республики. Несоблюдение закона об этнологической экспертизе влечет наложение санкций, предусмотренных региональным административным законодательством. Вероятно, Республика Саха станет первым субъектом РФ, в котором будет кодифицировано законодательство о правах коренных малочисленных народов Севера. В составе ее парламента имеется комитет по вопросам коренных малочисленных народов Севера и делам Арктики, а в системе органов исполнительной власти создано Министерство по развитию Арктики и делам народов Севера. Кроме того, сформирована Ассамблея депутатов – представителей коренных малочисленных народов Севера при Государственном Собрании (Ил Тумэн). Но, пожалуй, самая примечательная особенность регионального взгляда на проблемы коренных этносов заключается в легализации понятия «коренные народы» в том его понимании, которое характерно для международного права. К числу коренных народов в этой республике отнесены якуты, численность которых почти в десять раз превышает установленный федеральным законом предел, а также некоторые иные этнические группы, не включенные в федеральный перечень (например, русское старожильческое население). Таким образом, в этой Республике Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов – только один элемент в системе дополнительных гарантий их прав. Структуры, призванные обеспечивать такие гарантии, сформированы во всех ветвях государственной власти Республики. Эффект системности основан на консолидированной воле региональной политической элиты, которая выступает одним из самых влиятельных лоббистов интересов коренных сообществ России на федеральном уровне государственной власти.

5. Омбудсмен и защитник? Омбудсмен и арбитр в публичных спорах?

Типология уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ, сформулированная по критерию порядка их формирования

¹⁴ Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 г. 1220-3 N 1327-IV. Якутские ведомости, 2013, 13 июля, № 46.

(законодательная, исполнительная и смешанная модели)¹⁵, очевидно, сохраняет свой смысл. Однако вопрос о том, какой государственный орган субъекта Федерации должен иметь полномочие назначать защитника прав коренных малочисленных народов, теперь является вторым. Первый вопрос – учреждать ли эту должность, если есть возможность возложить соответствующие функции на «общего» омбудсмена в субъекте РФ?

Формула, которая сегодня включена в федеральный закон, также основывается на региональном опыте. С начала второго десятилетия XXI в. в некоторых субъектах РФ обсуждался вопрос целесообразности учреждения государственной должности уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов. В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре было найдено компромиссное решение. Вместо учреждения еще одного специализированного уполномоченного¹⁶, его функции были возложены на Уполномоченного по правам человека в этом субъекте Федерации. В 2014 году омбудсмен Югры А.Л. Сидоров впервые выступил с докладом «Создание условий для ведения традиционной хозяйственной деятельности титульных народов посредством нормотворческой деятельности органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Позже он стал депутатом Государственной Думы Федерального Собрания от Югры (комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления). В итоге «югорская модель» стала общим вариантом решения проблемы специализации уполномоченных по правам человека в субъектах РФ: функции любого специализированного уполномоченного могут быть возложены на «общего», что чрезвычайно актуально в условиях хронического дефицита бюджетов подавляющего большинства субъектов РФ.

Но основания для регионального многообразия остаются, поскольку «функциональный стандарт», определенный федеральным законодателем для уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в 2020 году, всё же может быть дополнен в целях решения задач специальной правовой защиты. И, конечно, объем публичных прав специализированного уполномоченного может быть иным. Таким образом, практический интерес типологизации смещается от критерия порядка формирования должности к критерию порядка ее функционирования, объема публичных прав и полномочий (если полномочия с точки зрения регионального законодателя есть). Федеральный закон «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» избегает слова «полномочие» в отношении омбудсмена. В соответствии с принятой в России правовой доктриной, это не орган государственной власти

¹⁵ Филиппова, Н.А. *Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института*. Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2016, № 4, сс. 105–120.

¹⁶ А таких уполномоченных в субъектах РФ, по общему правилу, два: по правам детей и по защите прав предпринимателей.

(он не относится ни к одной из трех ее ветвей, перечисленных в статье 10 Конституции РФ), следовательно, не может иметь децизивных властных полномочий. Однако, наряду с публичными правами, федеральный законодатель наделяет регионального омбудсмена и публичной обязанностью ежегодно предоставлять доклад о своей деятельности региональному парламенту и иным государственным органам, в том числе и федеральным (ст.16 Закона). Значит, как минимум одним полномочием региональный омбудсмен наделен. Согласно федеральному закону, система публичных прав уполномоченного включает в себя: 1) право принимать меры по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина (основное право); 2) право правотворческого предложения (не инициативы!); 3) право участия в международном сотрудничестве в гуманитарной сфере; 4) право правового просвещения; 5) право инициировать ту или иную форму общественного контроля. Основное публичное право конкретизируется в системе публичных прав уполномоченного, реализуемых им, во-первых, в ходе рассмотрения обращения (ст. 10 Закона) и, во-вторых, по результатам рассмотрения обращения (ст. 11 Закона). Например, по результатам рассмотрения обращения региональный омбудсмен может: 1) обратиться в суд с административным иском (иском) в защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе неограниченного круга лиц), нарушенных решениями или действиями (бездействием) публичных органов; 2) обратиться к этим органам с рекомендациями по восстановлению нарушенных прав; 3) обратиться в соответствующие компетентные публичные органы с ходатайством о возбуждении дисциплинарного производства, рассмотрении вопроса об уголовном преследовании, о возбуждении производства по делу об административном правонарушении в отношении тех, чьи действия стали причиной нарушения прав граждан; 4) обратиться в органы прокуратуры с ходатайством о проверке вступившего в законную силу приговора суда в целях его возможного пересмотра на основании представления прокурора. Очевидно, что при использовании «югорской модели» дополнительных государственных гарантий прав аборигенов, весь этот арсенал возможностей применим для восстановления их прав.

Как уже говорилось, федеральный закон допускает региональные вариации в определении перечня публичных прав омбудсменов. Так, возможно наделение их не только правом правотворческого предложения, но и куда более значимым правом законодательной инициативы в региональном законодательном собрании и некоторыми иными правами. Таким образом, при анализе региональных законов об «общих» или специализированных омбудсменах необходимо обратить внимание на все возможные дополнения перечня публичных прав (это, подчеркнем, могут быть и публичные права, и полномочия), а также на особенности реализации публичных прав из «федерального перечня». Например, в Ханты-Мансийском автономном округе

– Югре в составе корпуса общественных помощников омбудсмена имеется группа таких, которые представляют именно коренных малочисленные народы этого субъекта Федерации. И их деятельность достаточно эффективна¹⁷.

Некоторое приращение к перечню публичных прав предусмотрено в Красноярском крае, где соответствующая статья уставного закона (ст.23) называется «Компетенция Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов», что предполагает наличие полномочий. К полномочиям в строгом смысле этого слова можно отнести: 1) полномочие участия в рассмотрении жалоб, поступающих к «общему» омбудсмену от представителей коренных сообществ края; 3) полномочие ведения мониторинга выполнения федерального и краевого законодательства в отношении таких народов на территории края и анализ соблюдения их прав и социальных гарантий, условий проживания и культурно-национального развития; 3) выступление по доверенности в суде в защиту прав представителей коренных малочисленных народов. Таким образом, уполномоченный по правам коренных этносов одновременно может быть их представителем в суде, защитником их прав в конкретном судебном процессе. Как раз по этой причине миссия специализированного омбудсмена определена краевым законом двойственно: это и «обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав и законных интересов коренных малочисленных народов», и «осуществление такой защиты».

Соответствующая статья Закона Камчатского края названа «Полномочия Уполномоченного» (ст.8), однако в основном к полномочиям отнесены публичные права, уже названные в федеральном законе. Обращает на себя внимание только пункт 5 этой статьи, в котором специализированному уполномоченному предоставлены функции арбитра (посредника) в спорах между органами публичной власти и представителями коренных малочисленных народов.

Законодатель Республики Саха (Якутия) также говорит о полномочиях Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера (глава 3, ст. 6 республиканского закона). Перечень публичных прав и полномочий аналогичен тому, что заявлен в законодательстве Камчатского края, но п.7 статьи 6 на Уполномоченного дополнительно возложена публичная обязанность ежегодно информировать население в местах компактного проживания малочисленных народов по вопросам, относящимся к сфере его деятельности. Можно считать это вариантом целевого правового просвещения.

Итак, особенностью регионального законодательного регулирования является не столь щепетильное отношение к разграничению публичных прав и полномочий специализированных омбудсменов, а также наделение их дополнительными функциями (реализуемыми посредством дополнительных

¹⁷ *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, Изд.-во «Принт-класс», 2019. 349с.

публичных правил полномочий). Таких функций три: 1) публичное посредничество в случае возникновения конфликтов между сообществами коренных народов и публичными органами (организациями); 2) представительство (защита) в судебном процессе; 3) региональный государственный мониторинг соблюдения прав и законных интересов лиц, принадлежащих к числу коренных малочисленных народов, их сообществ и общественных объединений. Региональное своеобразие сочетания этих функций у региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ позволяет условно говорить о моделях «уполномоченного/посредника» (Республика Саха и Камчатский край) и «уполномоченного/защитника» (Красноярский край).

6. Перспективы развития института

Формирование новой национальной стратегии освоения Арктических пространств России в 2019 – 2021 гг. стало причиной стремительной модернизации аборигенного права. К вновь возникшим (или формирующимся) институтам этого права можно отнести институт общественных советов с участием представителей аборигенных сообществ при главах исполнительной власти регионального и местного уровней публичной власти; институт принадлежности лица к числу коренных (ведение списка таких лиц Федеральным агентством по делам национальностей с использованием государственной информационной системы мониторинга в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений и раннего предупреждения конфликтных ситуаций¹⁸); институт этнологической экспертизы. Этому же способствует принятие ряда документов программно-целевого планирования, например, Программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации. Усилия государства направлены на предотвращение конфликтов между сообществами коренных народов и субъектами хозяйственной и иной деятельности в процессе активного промышленного освоения Арктической зоны России. Предполагается, что функции посредника, согласующего интересы, будут возложены на общественные советы с участием представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока при органах исполнительной власти субъектов РФ. Новый порядок возмещения убытков, причинённых

¹⁸ 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. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009280014> (дата обращения: 17.05.2021).

сообществам коренных народов в результате нанесения ущерба исконной среде их обитания субъектами хозяйственной деятельности, предполагает, что именно эти советы, а не субъекты традиционной хозяйственной деятельности (как это было ранее принято в регионах) являются стороной компенсирующих соглашений.

Согласно Положению о Совете представителей коренных малочисленных Севера при Главе Республики Саха (Якутия), совет не только обеспечивает подготовку и подписание соглашений с хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территориях традиционного природопользования и (или) территориях, включенных в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, но и обеспечивает «координацию взаимодействия коренных малочисленных народов Севера и их общин с органами государственной власти Республики Саха (Якутия), территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами местного самоуправления»¹⁹. В этой связи модернизация института региональных омбудсменов может быть связана с определением форм их взаимодействия с такими советами.

Конституционная реформа 2020 года открывает еще одну перспективу развития института специализированных омбудсменов в России. Изменения статьи 69 Конституции России, которая в ее первоначальной редакции была направлена исключительно на определение правового положения коренных малочисленных народов в РФ, теперь дополнена еще двумя частями, одна из которых адресована тем этническим меньшинствам, которые не являются аборигенными, а другая – соотечественникам, проживающим за рубежом. И это обстоятельство вновь выносит в плоскость актуальных дискуссий вопрос о расширении специализации «этнических» омбудсменов. В субъектах РФ, отличающихся наиболее сложным этническим составом, предоставление дополнительных государственных гарантий правовой защиты можно адресовать всем этническим меньшинствам, а не только коренным малочисленным народам РФ.

7. Заключение

С большой долей уверенности можно утверждать, что возникновение института уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ обусловлено двумя основными факторами: уникальным опытом двухсотлетнего законодательного регулирования положения аборигенных

¹⁹ О Совете по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Главе Республики Саха (Якутия): утверждено распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 13 июня 2012 г. № 375-РП (с изм. и доп.). Якутские ведомости, 2012, 20 июня, № 51.

сообществ в российском государстве и особенностями российского федерализма, который сложился в конце XX века и заметно трансформировался в начале текущего столетия. К настоящему времени государственная должность такого омбудсмана существует всего в трех субъектах РФ, в то время как в остальных 25, где также проживают коренные этносы, эти функции возложены на регионального уполномоченного по правам человека («югорская модель» дополнительных гарантий их прав). В Красноярском и Камчатском краях формирование института стало мерой компенсации в процессе прекращения существования автономных округов – субъектов Федерации, в которых коренные народы были титульными этносами. В Республике Саха (Якутия) институт специализированного омбудсмана – часть системы государственных гарантий коренным малочисленным народам, ориентированной на международные стандарты их правовой защиты. В каждом субъекте Федерации используется своя модель формирования специализированного омбудсмана («законодательная» в Камчатском крае, «исполнительная» в Республике Саха (Якутия), «смешанная» в Красноярском крае). С точки зрения дополнительных функций омбудсменов (по отношению к базовому набору публичных прав, определенных федеральным законом) типология уполномоченных выглядит иначе: функции омбудсмана дополняются либо функцией публичного посредника в спорах (Камчатский край и Якутия), либо функцией представителя в судебных процессах с участием аборигенов (Красноярский край). В конце второго десятилетия XXI в. институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ оказался в ситуации конкуренции со множеством новейших институтов аборигенного права, прежде всего, с институтом общественного представительства коренных малочисленных народов при органах исполнительной власти тех субъектов РФ, которые географически включены в Арктическую зону России. Это позволяет предположить, что дальнейшее существование института возможно только за счет существенного обновления его функций. Нельзя исключить и трансформацию института в институт регионального уполномоченного по защите прав этнических меньшинств в целом.

Литература:

1. Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (2019). *Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре / Сост. Н.В. Стребкова, Ханты-Мансийск, Изд.-во «Принт-класс».*
2. Доронина, О.Н., Бражников О.А. (2019). Федеральные и региональные гарантии обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина (на примере прав коренных малочисленных народов и иных национальных

- меньшинств в Дальневосточном федеральном округе). *Современное право*, 3, 19–26.
3. Жуков, М.А. (2007). Проблемы правового регулирования традиционного природопользования в республиканском и федеральном законодательстве. *Вестник Якутского государственного университета*, 4, 95–99.
 4. Колесникова, О.В. (2019). Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования. *Актуальные проблемы российского права*, 9, 63–70.
 5. Кряжков, В.А. (2010). Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. Москва: Норма.
 6. О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации (с изменениями и дополнениями): Постановление Правительства РФ от 24 марта 2000 г. № 255 (2000). *Собрание законодательства Российской Федерации*, № 14, ст.1493.
 7. О Совете по вопросам коренных малочисленных народов Севера при Главе Республики Саха (Якутия): утверждено распоряжением Президента Республики Саха (Якутия) от 13 июня 2012 г. № 375-РП (20 июня 2012 г.). *Якутские ведомости*, №51.
 8. Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 г. 1220-3 N 1327-IV (13 июля 2013 г.). *Якутские ведомости*, № 46.
 9. Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае: Уставный закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4679 (6 июля 2016 г.). *Наш Красноярский край*, № 48.
 10. Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ (2020). *Собрание законодательства Российской Федерации*, № 12, ст.1640.
 11. 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. (2009). *Собрание законодательства Российской Федерации*, № 20, ст.2493.
 12. 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 (2020 г.). Получено 17 мая 2021 г., из Официального интернет-портала правовой информации: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009280014>.

13. По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы: постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. № 9-П (1996). Собрание законодательства Российской Федерации. № 16, ст. 1909.
14. Стребкова, Н.В. (2020). О некоторых аспектах защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни и традиционного природопользования коренным малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. *Вестник Сургутского государственного университета*, 4, 49–60.
15. Филиппова, Н.А. (2016). Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*, 4, 105–120.
16. Чуксина, В.В. (2012). Новый омбудсмен по вопросам равенства (шведский опыт борьбы с дискриминацией). *Конституционное и муниципальное право*, № 3, 78–80.
17. Concluding observations on the twenty third and twenty fourth periodic reports of the Russian Federation (21 May 2019 г.). Committee on the Elimination of Racial Discrimination.

Reference:

1. Garantii prav korenny`x malochislenny`x narodov Severa, ix realizaciya i zashhita v Xanty`-Mansijskom avtonomnom okruge – Yugre (2019). Special`ny`j doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Xanty`-Mansijskom avtonomnom okruge – Yugre / Sost. N.V. Strebkova, Xanty`-Mansijsk, Izd.-vo «Print-klass».
2. Doronina, O.N., Brazhnikov O.A. (2019). Federal`ny`e i regional`ny`e garantii obespecheniya i zashhity` prav i svobod cheloveka i grazhdanina (na primere prav korenny`x malochislenny`x narodov i iny`x nacional`ny`x men`shinstv v Dal`nevostochnom federal`nom okruge). *Sovremennoe pravo*, 3, 19–26.
3. Zhukov, M.A. (2007). Problemy` pravovogo regulirovaniya tradicionnogo prirodopol`zovaniya v respublikanskom i federal`nom zakonodatel`stve. *Vestnik Yakutskogo gosudarstvennogo universiteta*, 4, 95-99.
4. Kolesnikova, O.V. (2019). Institut upolnomochennogo po pravam korenny`x malochislenny`x narodov v sub``ektax Rossijskoj Federacii: osnovny`e napravleniya sovershenstvovaniya. Aktual`ny`e problemy` rossijskogo prava, 9, 63–70.

5. Kryazhkov, V.A. (2010). Korenny`e malochislenny`e narody` Severa v rossijskom prave. Moskva: Norma.
6. O Edinom perechnye korenny`x malochislenny`x narodov Rossijskoj Federacii (s izmeneniyami i dopolneniyami): Postanovlenie Pravitel`stva RF ot 24 marta 2000 g. № 255 (2000). Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii, №. 14, st.1493.
7. O Sovete po voprosam korenny`x malochislenny`x narodov Severa pri Glave Respubliki Saxa (Yakutiya): utverzhdeno rasporyazheniem Prezidenta Respubliki Saxa (Yakutiya) ot 13 iyunya 2012 g. № 375-RP (20 iyunya 2012 g.). Yakutskie vedomosti, № 51.
8. Ob Upolnomochennom po pravam korenny`x malochislenny`x narodov Severa v Respublike Saxa (Yakutiya): zakon Respubliki Saxa (Yakutiya) ot 24 iyunya 2013 g. 1220-Z N 1327-IV (13 iyulya 2013 g.). Yakutskie vedomosti, № 46.
9. Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Krasnoyarskom krae: Ustavny`j zakon Krasnoyarskogo kraja ot 16 iyunya 2016 g. № 10-4679 (6 iyulya 2016 g.). Nash Krasnoyarskij kraj, № 48.
10. Ob upolnomochenny`x po pravam cheloveka v sub``ektax Rossijskoj Federacii: Federal`ny`j zakon ot 18 marta 2020 g. № 48-FZ (2020). Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii, №12, st.1640.
11. Ob utverzhdenii perechnya mest tradicionnogo prozhivaniya i tradicionnoj xozyajstvennoj deyatel`nosti korenny`x malochislenny`x narodov RF i perechnya vidov ix tradicionnoj xozyajstvennoj deyatel`nosti: Rasporyazhenie Pravitel`stva RF ot 8 maya 2009 g. № 631-r. (2009). Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii, № 20, st.2493.
12. Ob utverzhdenii Pravil vedeniya spiska licz, odnosyashhixsya k korenny`m malochislenny`m narodam Rossijskoj Federacii, predostavleniya sodержashhixsya v nem svedenij, a takzhe osushhestvlyaemogo v svyazi s ego vedeniem mezhvedomstvennogo vzaimodejstviya: postanovlenie Pravitel`stva RF ot 23 sentyabrya 2020 g. № 1520 (2020 g.). Polucheno 17 maya 2021 g., iz Oficial`nogointernet-portala pravovoj informacii: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009280014>
13. Po delu o proverke konstitucionnosti ryada normativny`x aktov goroda Moskvyy` i Moskovskoj oblasti, Stavropol`skogo kraja, Voronezhskoj oblasti i goroda Voronezha, reglamentiruyushhix poryadok registracii grazhdan, priby`vayushhix na postoyannoe zhitel`stvo v nazvanny`e regiony` :postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 4 aprelya 1996 g. № 9-P (1996). Sobranie zakonodatel`stva Rossijskoj Federacii. № 16, st.1909.
14. Strebkova, N.V. (2020). O nekotory`x aspektax zashhity` iskonnoj sredy` obitaniya, tradicionnogo obraza zhizni i tradicionnogo prirodopol`zovaniya korenny`m malochislenny`x narodov Severa v Xanty`-Mansijskom avtonomnom okruge – Yugre. Vestnik Surgutskogo gosudarstvennogo universiteta, 4, 49–60.

15. Filippova, N.A. (2016). Zashhitnik prav korenny`x narodov v regionax Rossii: stanovlenie instituta. Nauchny`j ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural`skogo otdeleniya Rossijskoj akademii nauk, 4, 105–120.
16. Chuksina, V.V. (2012). Novy`j ombudsmen po voprosam ravenstva (shvedskij opy`t bor`by` s diskriminacej). Konstitucionnoe i municipal`noe pravo, № 3, 78–80.
17. Concluding observations on the twenty third and twenty fourth periodic reports of the Russian Federation (21 May 2019 г.). Committee on the Elimination of Racial Discrimination.