

**Издатель**

ФГБОУ «Петрозаводский государственный университет»  
Российская Федерация, г. Петрозаводск, пр. Ленина, 33

Студенческий научный электронный журнал

# StudArctic Forum

<http://saf.petrso.ru>

## № 3 (19) / 2020

**Главный редактор**

И. М. Суворова

**Редакционный совет**

С. Б. Васильев  
Г. Н. Колесников  
А. Н. Петров

**Редакционная коллегия**

М. И. Зайцева  
А. Ю. Борисов  
Т. А. Гаврилов  
А. Ф. Кривоноженко  
Е. И. Соколова  
Л. А. Девятникова  
Ю. В. Никонова  
Е. О. Графова  
А. А. Кузьменков  
Р. В. Воронов  
М. И. Раковская

**Редакция**

А. Г. Марахтанов  
А. А. Малышев  
Р. А. Мацуев

**ISSN 2500-140X**

**Адрес редакции**

185910, Республика Карелия, г. Петрозаводск, ул. Ленина, 33.

E-mail:[saf@petrsu.ru](mailto:saf@petrsu.ru)

<http://saf.petrso.ru>

## Юриспруденция

# Консультативные органы коренных малочисленных народов при представительных и исполнительных органах субъектов Российской Федерации как основной механизм их участия в управлении делами государства

**ГРИГОРЕВСКИЙ Виктор Андреевич**

магистрантура, ПетрГУ, Институт экономики и права, 2 курс магистратуры (Ломоносова 65), [yearmac@mail.ru](mailto:yearmac@mail.ru)

### Ключевые слова:

коренные малочисленные народы  
национальные меньшинства  
представительные органы  
административное право

**Аннотация:** Коренные малочисленные народы Российской Федерации - сравнительно небольшая и чрезвычайно уязвимая в правовом плане часть населения нашей страны. В сферах, в которых имеется их заинтересованность, органами государственной власти ежедневно принимаются решения в форме законов, приказов и распоряжений. Контроль за их созданием и принятием - необходимая гарантия прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Цель данной статьи - выявление наилучшего из способов такого контроля.

**Рецензент:** А. П. Уханова

### Основной текст

Коренные малочисленные народы Российской Федерации - сравнительно небольшая и чрезвычайно уязвимая в правовом плане часть населения нашей страны. Споры, касающиеся их правового статуса, ведущиеся как на уровне научных конференций, так и на уровне государств и международных организаций, все более явно диктуют необходимость повсеместного применения в отношении них кардинально новых для нашей страны норм и механизмов, соответствующих международно-правовым стандартам, установленным Конвенцией №169 Международной организации труда и созданной на ее основе Декларации Организации Объединенных Наций "О правах коренных народов".

Несмотря на то, что указанные международные акты не ратифицированы

Российской Федерацией, решения ее государственных органов в отношении той или иной части правового статуса коренных малочисленных народов, принятые с учетом положений вышеуказанных актов, принимаются как в форме законов, так и подзаконных актов. Особенно актуальным широкое регулирование прав коренных народов становится для тех субъектов Российской Федерации, где проживают представители сразу нескольких таких народов (Камчатский край, Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ - Югра и т.д.)[5;2], которые, в соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации, обладают полномочиями по защите прав и интересов национальных меньшинств[2;10].

Указанные решения и акты принимаются по очень широкому кругу вопросов, в числе которых: льготы, касающиеся природопользования (охоты, рыболовства и т.п.), земельные отношения, участие в управлении делами государства (к примеру, участие в проведении экологических и этнологических экспертиз) и так далее. Однако, с нашей точки зрения, проблемы таких решений и актов, приводящие к неполной и некачественной защите прав коренных народов, могут появиться уже на стадии их разработки. Не секрет, что в практике принятия властных решений, облакаемых в формы законов, постановлений, разрешений и приказов, зачастую, помимо органов, их принимающих, участвуют всевозможные консультанты - близкие к сфере в которой принимается то или иное решение специалисты. Они могут быть как сотрудниками профильных комитетов, ведомств и других подобных структур в системе органов государственной власти, так и третьими лицами, специально приглашенными для обсуждения или дачи заключения на готовящееся решение.

Указанный механизм, по нашему мнению, может быть применен и к решениям, принимаемым в отношении правового статуса коренных малочисленных народов. Контроль за этими решениями является необходимой гарантией учета мнения указанных народов, закрепленной статьей 18 Декларации ООН о правах коренных народов[1;3], в соответствии с которой, коренные народы имеют право на участие в принятии решений по вопросам, которые затрагивали бы их права, через представителей, избираемых ими самими по своим собственным процедурам, а также на сохранение и развитие своих собственных директивных учреждений.

Форм учета мнения коренных малочисленных народов можно рассмотреть множество, однако большинство из них имеют серьезные недостатки, существование которых может поставить под угрозу правильное понимание тем или иным органом выраженного тем или иным народом решения.

Так, например, проведение референдума по данному вопросу (референдума субъекта РФ, местного референдума) - чрезвычайно сложная и дорогостоящая процедура, объективность которой, к тому же, может быть искажена тем обстоятельством, что участие в нем могут принимать граждане, даже не относящиеся

к представителям коренных малочисленных народов.

Создание всевозможных комиссий с привлечением представителей коренных малочисленных народов для дачи заключения на то или иное готовящееся решение или акт органа власти, с одной стороны, является довольно "гибким" правовым институтом, позволяющим учесть мнение сразу нескольких заинтересованных сторон и даже имеет свою практику применения на уровне субъекта Российской Федерации при создании территорий традиционного природопользования[4;4]. Однако главная проблема указанного механизма схожа с предыдущим: мнение представителей коренных народов может быть искажено другими членами комиссии.

Интересы коренных малочисленных народов при принятии того или иного решения также могут быть выражены напрямую их представительством в составе соответствующих законодательных органов. В наше время использование этого института (проверенного практикой множества зарубежных государств (Дании, Норвегии, Канады) является невозможным, так как с 01 января 2005 года соответствующая норма, позволяющая субъектам РФ устанавливать квоты для коренных малочисленных народов в составе своих представительных органов, признана утратившей силу. Не смотря на то, что некоторые подвижки в данную сторону на уровне субъектов Российской Федерации существуют[8;3], такая форма учета мнения коренных малочисленных народов, по мнению автора, также является не самой удачной, так как размер квот для представителей коренных народов не позволяет им существенным образом воздействовать на принятие решений.

Таким образом, по мнению автора, наиболее удачным механизмом участия коренных малочисленных народов в принятии решений и актов органов государственной власти, затрагивающих их права и интересы, является право на создание консультативных органов коренных малочисленных народов (как правило в форме ассамблей или советов) при законодательных и/или исполнительных органах субъектов РФ, а также органах местного самоуправления, установленное Федеральным законом "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации"[3;5].

Такие органы уже существуют в некоторых субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, например в Мурманской области [6;1], Ханты-Мансийском автономном округе - Югре [7;2] и Надымском районе Ямало-Ненецкого автономного округа [9;1].

Указанные органы являются совещательными, их решения носят рекомендательный характер, а их полномочия являются схожими от одного примера к другому и в сжатом виде предусматривают:

- 1) Участие в экспертизе проектов нормативных правовых актов о сохранении и защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов и оценке их правоприменения, проектов

государственных программ в области социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов, в подготовке предложений по реализации мероприятий, предусмотренных соответствующими программами;

2) Участие в рассмотрении поступивших в органы государственной власти предложений по вопросам самобытного социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, сохранения и защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

3) Рассмотрение вопросов, связанных с организацией и проведением культурно-массовых мероприятий, направленных на самобытное социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов;

4) Рассмотрение обращений граждан, общественных объединений, организаций по вопросам, относящимся к своей компетенции [7;3];

Порядок формирования таких органов классически предусматривает вхождение в его состав (по должности) представителей органов государственной власти субъекта (например - заместителя главы органа местного самоуправления), членов общественных палат, а также делегированных представителей общин коренных малочисленных народов.

Эффективность работы таких органов может быть улучшена за счет дачи им дополнительных инструментов воздействия на те или иные органы власти, например права присутствия на заседаниях органов, в повестку дня которых включено решение вопросов, так или иначе затрагивающих права коренных малочисленных народов с правом внесения предложений и возражений, направление своих членов в состав рабочих групп по подготовке конкретных решений и т.д.

Этот вариант учета мнения коренных народов представляется автору наиболее предпочтительным ввиду нескольких причин:

1) Делегирование как основной способ формирования таких органов образует устойчивую связь между конкретным коренным народом и органом, выражающим и защищающим его интересы.

2) Данный орган является постоянно действующим и способен решать широкий спектр задач по защите интересов тех или иных народов.

3) Создание такого органа является сравнительно менее затратным, чем проведение референдумов, а также более эффективным чем представительство коренных народов в высшем представительном органе того или иного субъекта РФ.

Исходя из вышесказанного, практику применения такого механизма оправданным было бы распространить на другие субъекты Российской Федерации, с одновременным принятием типового Положения о консультативных органах коренных малочисленных народов при законодательных (представительных) и/или

исполнительных органах субъектов Российской Федерации в форме Постановления Правительства РФ или Федерального агентства по делам национальностей, регламентирующим порядок их создания (путем делегирования от общин или иным образом), а также права на рассмотрение вопросов, непосредственно затрагивающих права и интересы коренных малочисленных народов. Финансовое обеспечение данных органов целесообразно возложить на органы государственной власти субъектов РФ, принявших на себя обязательства по защите интересов коренных народов в текстах своих Уставов и Конституций.

По мнению автора, использование предложенных рекомендаций по решению вышеуказанной проблемы позволит привести уровень гарантированности прав коренных малочисленных народов в данной сфере к общемировым стандартам, установленным международным законодательством и гуманистическими ценностями.

### **Список литературы**

1. Декларация ООН о правах коренных народов от 13 сентября 2007 г. URL: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml).

2. Конституция Российской Федерации. Москва: Юридическая литература. 2014.

3. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

4. Закон Ямало-Ненецкого Автономного округа от 05 мая 2010 года N 52-ЗАО "О территориях традиционного природопользования регионального значения в Ямало-Ненецком Автономном округе" - [Электронный ресурс] - URL: <http://docs.cntd.ru/document/895253624>.

5. Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 г. N 536-р // СЗ РФ. 2006. №17. Ст. 1905.

6. Постановление Правительства Мурманской области от 11 февраля 2009 г. N 57-ПП "О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера при Правительстве Мурманской области" - URL: <https://gov-murman.ru/region/saami/convocation/>.

7. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 16 мая 2016 года "О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры" - [Электронный ресурс] URL: <https://admhmao.ru/dokumenty/proektypravitelstva/documents.php?sid=55045&bid=740&pid=&eid=373836>

8. Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 6

октября 2016 года N 8 О Положении об Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры - [Электронный ресурс] URL:

<http://www.dumahmeo.ru/assemblyoftherepresentativesofthenorth/regulationstsassemblies/>.

9. Распоряжение Администрации муниципального образования Надымский район от 14 ноября 2016 года "О создании Совета представителей коренных малочисленных народов Севера в Ямало-Ненецком автономном округе при Главе муниципального образования Надымский район и утверждении его состава" - [Электронный ресурс] URL: <http://www.nadymregion.ru/Распоряжение№1524-p.pdf>.

### Jurisprudence

## Advisory bodies of indigenous peoples with representative and executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation as the main mechanism for their participation in the management of state affairs

**GRIGOREVSKIY Viktor  
Angreevich**

master, PetrSU (Lomonosova 65),  
[yearmac@mail.ru](mailto:yearmac@mail.ru)

**Ключевые слова:**  
indigenous peoples  
national minorities  
representative bodies  
administrative law

**Аннотация:** The indigenous peoples of the Russian Federation are a relatively small and extremely legally vulnerable part of the population of our country. In areas in which they have an interest, government bodies make decisions daily in the form of laws and orders. Control over their creation and adoption is a necessary guarantee of the rights of indigenous peoples of the Russian Federation. The purpose of this article is to identify the best of these controls.

### Bibliography

1. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples of September 13, 2007 URL: [http://www.un.org/en/documents/decl\\_conv/declarations/indigenous\\_rights.shtml](http://www.un.org/en/documents/decl_conv/declarations/indigenous_rights.shtml).
2. The Constitution of the Russian Federation. Moscow: Legal literature. 2014.
3. Federal Law of April 30, 1999 No. 82 of the Federal Law "On Guarantees of the Rights of Indigenous Minorities of the Russian Federation" // SZ RF. 1999.No 18. Art. 2208.
4. Law of the Yamalo-Nenets Autonomous Okrug of May 05, 2010 N 52-ZAO "On Territories of Traditional Nature Management of Regional Importance in the Yamalo-Nenets

Autonomous Okrug" - [Electronic resource] -URL: <http://docs.cntd.ru/document / 895253624>.

5. The list of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. Approved by order of the Government of the Russian Federation of April 17, 2006 N 536-r // SZ RF. 2006. No. 17. Art. 1905.

6. Decree of the Government of the Murmansk Region dated February 11, 2009 N 57-PP "On the Council of Representatives of Indigenous Minorities of the North under the Government of the Murmansk Region" - URL: <https://gov-murman.ru/region/saami/convocation/>.

7. Decree of the Government of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Ugra dated May 16, 2016 "On the Council of Representatives of Indigenous Minorities of the North of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Ugra under the Government of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Ugra" - [Electronic resource] URL: <https://admhmao.ru/dokumenty/proektypravitelstva/documents.php?sid=55045&bid=740&pid=&eid=373836>

8. Resolution of the Duma of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Ugra of October 6, 2016 N 8 On the Regulation on the Assembly of Representatives of Indigenous Minorities of the North of the Duma of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug - Ugra - [Electronic resource] URL: <http://www.dumahmao.com / assemblyoftherepresentativesofthenorth / regulationstsassemblies />.

9. The order of the Administration of the Municipal Formation of the Nadym District of November 14, 2016 "On the establishment of the Council of Representatives of Indigenous Minorities of the North in the Yamalo-Nenets Autonomous District under the Head of the Municipal Formation of the Nadym District and the approval of its composition" - [Electronic resource] URL: <http://www.nadymregion.ru/ Order No. 1524-p.pdf>.