

СИСТЕМА ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГАРАНТИЙ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

THE SYSTEM OF ADDITIONAL GUARANTEES OF THE RIGHTS OF INDIGENOUS MINORITIES OF THE NORTH: THE EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF SAKHA (YAKUTIA)

Мултанов С. А.
Филиппова Н. А.

Multanov S. A.
Filippova N. A.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:

Гарантии прав коренных малочисленных народов Российской Федерации; право на опережающее правовое регулирование субъектов Российской Федерации; представительство коренных малочисленных народов; государственная защита прав коренных малочисленных народов; национальные административно-территориальные единицы; этническое самоуправление; традиционная хозяйственная деятельность; этнологическая экспертиза; территории развития местного производства; кочевой и (или) полукочевой образ жизни; культура коренных малочисленных народов Российской Федерации

KEY WORDS:

guarantees of the rights of indigenous small-numbered peoples of the Russian Federation; the right to advance legal regulation of the constituent entities of the Russian Federation;

АННОТАЦИЯ

В статье определены юридическая природа, структура и содержание дополнительных гарантий прав коренных малочисленных народов, устанавливаемых субъектами Российской Федерации, на примере законодательства Республики Саха (Якутия). Доказан системный характер дополнительных гарантий прав автохтонов в этой Республике, выделены и описаны три подсистемы норм и институтов публичного права, образующие относительно автономные группы дополнительных гарантий. Первая группа обеспечивает представительство коренных малочисленных народов в системе публично-властных отношений, их участие в осуществлении отдельных публично-властных полномочий, государственную защиту их прав; вторая группа способствует сохранению и модернизации традиционной хозяйственной деятельности этих народов; третья направлена на сохранение

ABSTRACT

The article defines the legal nature, structure and content of additional guarantees of the rights of indigenous minorities established by the constituent entities of the Russian Federation, using the example of the legislation of the Republic of Sakha (Yakutia). The systemic nature of additional guarantees of the rights of autochthons in this Republic is proved, three subsystems of norms and institutions of public law forming relatively autonomous groups of additional guarantees are identified and described. The first group ensures the representation of indigenous small-numbered peoples in the system of public-power relations, their participation in the exercise of certain public-power powers, state protection of their rights; the second group contributes to the preservation and modernization of the traditional economic activities of these peoples; the third is aimed at preserving their distinctive culture. An assessment of the prospects of using the experience of the

representation of indigenous small-numbered peoples; state protection of the rights of indigenous small-numbered peoples; national administrative-territorial units; ethnic self-government; traditional economic activity; ethnological expertise; territories of development of local production; nomadic and (or) semi-nomadic image life; culture of indigenous peoples of the Russian Federation

их самобытной культуры. Предложена оценка перспектив использования опыта Республики Саха (Якутия) для совершенствования законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Republic of Sakha (Yakutia) to improve the legislation of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation is proposed.



Мултанов С. А.

Студент 4 курса Института государства и права БУ ВО Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Сургутский государственный университет».

—
multanov_sa@edu. surgu. ru

Multanov S. A.

4th year student of the Institute of State and Law of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra “Surgut State University”.

—
multanov_sa@edu. surgu. ru



Филиппова Н. А.

Доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и муниципального права БУ ВО Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Сургутский государственный университет», доцент, заслуженный юрист Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

—
filippova_na@surgu. ru

Filippova N. A.

Doctor of Law, Professor of the Department of State and Municipal Law of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Yugra “Surgut State University”, Associate Professor, Honored Lawyer of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Yugra.

—
filippova_na@surgu. ru

Введение

Закрепление в Конституции РФ (ст. 69) обязательств государства по отношению к автохтонам справедливо оценивают как новый этап в развитии российского права: прежние основные законы не признавали их особого конституционного статуса [1, с. 166]. Новый подход стал шагом в процессе интеграции национального права в систему международного права. Вместе с тем, конституционные положения отразили особенности национального взгляда на обеспечение прав индигенных

Закрепление в Конституции РФ (ст. 69) обязательств государства по отношению к автохтонам справедливо оценивают как новый этап в развитии российского права

народов. Их наименование «коренные малочисленные», а не «коренные» народы; основы правового положения урегулированы не второй («Права и свободы человека и гражданина») а третьей главой Конституции («Федеративное устройство»). Коренные малочисленные народы (далее также: КМН) рассматриваются российским правом в качестве вида национальных меньшинств, при этом регулирование и защита прав национальных меньшинств отнесена к вопросам исключительного ведения России (п. «в» статьи 71 Конституции РФ), а защита их прав — к предметам совместного ведения России и ее субъектов (пп. «б» части 1 статьи 72), дополнительно в перечне предметов совместного ведения выделен такой предмет как «защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей» (пп. «м» части 1 статьи 72). Конституционный Суд РФ неоднократно разъяснял порядок применения этих, на первый взгляд, противоречивых положений, указывая на право субъектов РФ устанавливать дополнительные гарантии прав человека и гражданина, то есть конкретизировать основные гарантии (установленные федеральным законом) и создавать дополнительные механизмы реализации прав «с учетом региональных особенностей (условий)» [2].

Таким образом, основные гарантии прав исчерпывающим образом определяет федеральный закон, а дополнительные (конкретизирующим или исчерпывающим образом) — региональный закон. Этой формуле следует и Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее также: Федеральный закон № 82-ФЗ) [3]. Статья 2 этого закона предусматривает, что гарантии прав КМН РФ устанавливает Конституция РФ, федеральное законодательство, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В статьях 5, 6, 7 закона указаны, соответственно, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов.

Впрочем, из первоначально заявленных 12 пунктов статьи 6 Федерального закона № 82-ФЗ, составляющих перечень полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, действуют только 6. Из них только один (пункт 8) описывает дополнительный механизм реализации прав КМН в субъекте РФ: формирование общественного совета с участием автохтонов при органах исполнительной власти субъекта РФ. Между тем, законами субъектов РФ предусмотрен куда более внушительный перечень дополнительных гарантий прав КМН. Их общей юридической основой является право субъектов РФ на опережающее правовое регулирование в пределах совместного с Федерацией ведения, признанное Конституционным Судом России в 1997 году и закрепленное федеральным законом (с 01 января 2023 года это часть 4 статьи 44 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») [4]. Иными словами, в каждом из 34 субъектов РФ, где проживают КМН [5, с. 71], сложился свой набор норм и институтов права, отражающий региональные особенности и обеспечивающий дополнительные гарантии их прав.

Опыт Республики Саха (Якутия) интересен тем, что здесь сформирован самый масштабный перечень дополнительных гарантий прав КМН Севера

Опыт Республики Саха (Якутия) интересен тем, что здесь сформирован самый масштабный перечень дополнительных гарантий прав КМН Севера, но еще более тем, что гарантии образуют систему взаимосвязанных и развивающихся институтов права. Это объясняет нетипичную траекторию изменения республиканского законодательства. Общероссийский вектор таков: на смену специальным законам о КМН (последний специальный федеральный закон был принят в 2001 году) приходят специальные нормы в «общегражданских» законах. Яркий пример — изменения Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» в июне 2023 года [6], которыми создан механизм организации и осуществления образовательной деятельности для обучающихся из числа КМН Севера, Сибири и

Дальнего Востока, ведущих кочевой и (или) полукочевой образ жизни. Специальные федеральные правовые акты о КМН также принимаются, но это либо подзаконные акты (постановления Правительства РФ), либо документы стратегического планирования. Те же тенденции характерны для регионального законодательства, что подтверждается, в частности, изменением законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры [7, с. 85]. Якутия демонстрирует другой вариант развития: здесь практически ежегодно принимаются специальные законы о КМН Севера (или поправки к ним), а законы со специальными нормами имеют уникальный характер. Достаточно назвать принятый в июне 2023 года закон «О территориях развития местного производства Республики Саха (Якутия)», часть положений которого нацелена на сохранение и развитие традиционных отраслей хозяйства (рыболовство, оленеводство), то есть непосредственно затрагивает интересы коренных жителей. Практический смысл систематизации дополнительных гарантий прав КМН в Республике Саха (Якутия) заключается в том, что опыт этого субъекта РФ можно рассматривать в качестве модельного для регионов, входящих в Арктическую зону РФ, а в случае его распространения — использовать для совершенствования федерального законодательства.

С учетом критериев предмета и объекта правового регулирования можно выделить три основные группы дополнительных гарантий прав КМН в Республике Саха (Якутия): 1) нормы и институты конституционного, административного и муниципального права, которые обеспечивают дополнительные гарантии представительства аборигенов в системе публичной власти, их соучастия в осуществлении отдельных публично-властных полномочий, государственной защиты их прав; 2) нормы и институты конституционного, административного, экологического, налогового права, которые обеспечивают дополнительные гарантии прав и законных интересов КМН при осуществлении хозяйственной деятельности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (далее также: МТП и ТХД) и на территориях традиционного природопользования; 3) нормы и институты конституционного и административного права, которые обеспечивают дополнительные гарантии сохранения самобытной культуры КМН. В контексте сказанного, целью статьи является классификация дополнительных гарантий прав КМН в Республике Саха (Якутия) как относительно обособленной и развивающейся системы норм и институтов публичного права, отражающих баланс организационных и функциональных аспектов обеспечения прав индигенных народов.

Дополнительные гарантии представительства коренных малочисленных народов в системе публичной власти

Законодательные и исполнительные органы государственной власти Республики имеют особую структуру. В составе регионального парламента имеется комитет по вопросам КМН Севера и делам Арктики, а в системе органов исполнительной власти создано Министерство по развитию Арктики и делам народов Севера. Такой подход к организации государственной власти субъекта РФ является достаточно распространённым, но не повсеместным. Так, в парламентах пяти из девяти субъектов РФ, территории которых входят в состав сухопутной части Арктической зоны РФ, имеются подобные комитеты. Помимо Якутии это Красноярский край и три автономных округа (Ненецкий, Чукотский и Ямало-Ненецкий).

Значительно реже в системе публичного представительства субъектов РФ учреждается представительство коренных малочисленных народов в форме ассамблей депутатов-представителей таких народов. Ассамблеи депутатов-представителей КМН в составе региональных законодательных органов существовали в Республике Бурятия и Республике Саха (Якутия), Ханты-Мансийском, Ямало-Ненецком и Ненецком автономном округах. К настоящему времени такое представительство сохранилось только в двух регионах: Якутии и Ханты-Мансийском автономном округе — Югре. Особенностью (и ограничением) этой формы представительства

Законодательные и исполнительные органы государственной власти Республики имеют особую структуру

является то, что российское избирательное законодательство не допускает установления этнических цензов при реализации избирательного права и формирования этнических избирательных объединений. Следовательно, возможна ситуация, когда представителем аборигенных сообществ в региональном парламенте станет гражданин РФ, не принадлежащий к числу таких народов, либо такой представитель вообще не будет избран. Например, в 1996 году в Ханты-Мансийском автономном округе по итогам выборов в Думу по единому национально-территориальному избирательному округу были избраны только два депутата из шести, формировавших тогда Ассамблею представителей коренных малочисленных народов Севера в составе этого органа. По другим кандидатам выборы были признаны не состоявшимися: количество голосов «против» оказалось более голосов «за». В связи с этим потребовалось принять специальный закон об избрании четырех депутатов по единому шестимандатному избирательному округу и провести дополнительные выборы в Думу автономного округа. В Республике Саха (Якутия) вопрос о формировании Ассамблеи депутатов — представителей КМН Севера в Ил Тумен решается по итогам прошедших парламентских выборов; а их избрание обеспечивается за счет нарезки избирательных округов с меньшим количеством избирателей (федеральный закон допускает уменьшение численности избирателей в избирательном округе, формируемом в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов в сравнении со средней нормой представительства). При этом в заседаниях Ассамблеи принимают участие не только сами избранные депутаты, но и другие представители этих сообществ (депутаты представительных органов муниципальных образований из числа этих народов, представители их общественных объединений), в качестве гостей приглашаются иностранные граждане — представители аборигенных сообществ. Такую практику обоснованно признают более удачной [8].

Редким пока остается институт Уполномоченного по правам КМН

Столь же редким пока остается институт Уполномоченного по правам КМН. В качестве государственной должности, обеспечивающей дополнительные гарантии государственной защиты прав КМН, эта должность существует всего в трех субъектах РФ (Красноярский край, Республика Саха (Якутия) и Камчатский край). При этом нет корреляции между долей коренных жителей в составе населения субъекта Федерации и наличием специализированного правозащитного института. Так, не учреждена должность специализированного омбудсмена в Чукотском и Ямало-Ненецком автономных округах, при том, что доли аборигенов в составе населения этих территорий достаточно высоки. В трех субъектах Федерации, где представителям коренных этносов предоставлена возможность обращения к «своему» уполномоченному по правам, проживает в совокупности чуть более 65 тысяч автохтонов. При этом в структуре населения своего региона они занимают более чем скромную позицию (от 0,6 % в Красноярском крае до 4 % в Камчатском крае и Республике Саха (Якутия) [9]. Учреждение государственной должности защитника прав КМН в Красноярском и Камчатском краях имело компенсаторный характер: в процессе формирования новых субъектов РФ прекратили существование автономные округа в составе «старого» Красноярского края и Камчатской области; коренные народы утратили положение «титовых». В Республике Саха (Якутия) учреждение этой должности было обусловлено иной логикой: выстраиванием системы государственных гарантий прав КМН Севера, соответствующей международным стандартам обеспечения их прав.

Если названные выше особенности организации властеотношений в Республике Саха (Якутия) являются редкими, но все же не единичными (что позволяет проводить сравнение с иными субъектами РФ), то подход к организации местного самоуправления уникален в той мере, в какой его задачи сочетаются с этнической автономией КМН. В республике проживает 5 народов, отнесенных федеральным законодательством к числу коренных малочисленных (эвенки, эвены, чукчи,

долганы, юкагиры). При этом в четырёх северных районах республики коренные малочисленные народы являются доминирующими в этнической структуре населения (Анабарский, Оленёкский, Жиганский и Эвено-Бытантайский районы); велика вероятность, что таким районом станет и Нижнеколымский район Республики Саха [10, с. 100].

Республика является первым и пока единственным субъектом РФ, в котором был принят закон об этническом самоуправлении одного из коренных народов (юкагиров). Закон был принят в 1998 году [11], с 2005 года он действует в новой редакции и с последующими существенными изменениями [12]. Этим документом определены основы местного самоуправления в сельских поселениях, входящих в МТП и ТХД юкагиров. Наконец, законодательство Республики остается единственным примером комплексного регулирования статуса национального административно-территориального образования (первая редакция закона принята в 2000 г. [13], действующая — в 2005 г. [14]). О национальных районах упоминают законы ряда других субъектов РФ (Республики Алтай и Бурятия, Омская область), но там законодательное регулирование имеет номинальный характер.

В Республике Саха (Якутия) территориальную основу организации публичной власти, учитывающей потребности коренных сообществ, образуют муниципальные районы (улусы)

В Республике Саха (Якутия) территориальную основу организации публичной власти, учитывающей потребности коренных сообществ, образуют муниципальные районы (улусы). Особая функция такого улуса отражена в его наименовании: «национальный улус (район)». Национальные улусы (районы) создаются исключительно в местностях компактного проживания КМН Севера. Критерий компактности таков: «национальные группы коренных малочисленных народов, проживающие на этой территории, составляют не менее 30 процентов от числа населения соответствующей местности» (часть 4 статьи 6 Закона о национальных районах). При этом дополнительные возможности самоуправления предоставлены народам, сохраняющим кочевой образ жизни. В составе национального улуса (района) и в пределах территории традиционного природопользования волеизъявлением граждан, входящих в состав кочевых родовых общин коренных малочисленных народов Севера, может быть создано сельское национальное поселение (наслег). Например, учреждены: Юкагирский национальный (кочевой) наслег (Усть-Янский улус), Ойотунгский национальный (кочевой) наслег (Аллаиховский улус), Березовский (кочевой) наслег (Среднеколымский улус). Органом местного самоуправления здесь является национальный кочевой совет.

Региональные объединения коренных малочисленных народов РФ наделяются дополнительными правами участия в осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по созданию или изменению национальной административно-территориальной единицы. Например, учреждение такой территориальной единицы парламентом Республики Саха (Якутия) по замыслу законодателя требует представления Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (часть 2 статьи 6 Закона о национальных районах); изменение границ образованного национального улуса или наслега требует согласия этой организации (часть 3 статьи 6 Закона о национальных округах). Подобные самоограничения государственной власти субъекта РФ соответствуют современным тенденциям развития и институционализации форм делиберативной и партисипаторной демократии. Но, согласно федеральному законодательству, изменение границ муниципальных образований не предполагает согласия общественных организаций как условия реализации полномочий органов государственной власти (изменение границ, напомним, осуществляется законом субъекта РФ). Но доступны ли традиционным сообществам «общегражданские» формы участия в осуществлении государственной власти и местного самоуправления? Полагаем, что вовлечение общественной организации коренных малочисленных народов в административно-территориальный процесс компенсирует фактическую недоступность для них многих форм гражданского и общественного участия.

В республике имеются и такие формы «этнического» общественного участия, которые упоминаются, но не регулируются в полной мере в федеральном законодательстве

В республике имеются и такие формы «этнического» общественного участия, которые упоминаются, но не регулируются в полной мере в федеральном законодательстве. Это общественные советы с участием представителей КМН при главах муниципальных образований и территориальное общественное самоуправление (далее также: ТОС) КМН. В Якутии имеются отдельные примеры закрепления за родовыми общинами статуса ТОС в качестве дополнительной меры защиты прав КМН в тех случаях, когда муниципальные образования, на территории которых находятся общины КМН, не включены в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (перечень утвержден Правительством РФ). Но вопрос формирования ТОС КМН отнесен к перспективным направлениям развития ТОС в целом [15], то есть пока далек от разрешения.

Наконец, законодательством Республики Саха (Якутия) определена такая форма общественного участия как добровольные общественные формирования КМН Севера (экологические дружины, дружины по охране общественного порядка), а в ряду форм непосредственного осуществления местного самоуправления названы съезды КМН Севера [16].

Дополнительные гарантии прав и законных интересов КМН при осуществлении хозяйственной деятельности

Республика Саха (Якутия) — один из четырех субъектов РФ, имеющих свой Экологический кодекс и единственный субъект Федерации, принявший специальный закон об этнологической экспертизе (далее также: ЭЭ) [17]. В соответствии со статьей 8 Экологического Кодекса Республики, к полномочиям Правительства Республики в области охраны и использования объектов животного и растительного мира отнесены «защита прав, охрана исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации и представителей других этнических общностей в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности в части сохранения и устойчивого использования объектов животного мира» [18]. ЭЭ — один из инструментов реализации этих полномочий.

Федеральный закон № 82-ФЗ определил ЭЭ как научное исследование изменений исконной среды обитания КМН РФ, что не предполагает ее обязательного проведения. Иной подход был выработан в Республике Саха. Законодатель ввел обязательный порядок проведения ЭЭ; за более чем 10 лет проведено более двух десятков экспертиз. Уполномоченным органом по организации проведения этнологической экспертизы является Министерство по развитию Арктики и делам народов Севера Республики. Заказчиком — юридическое или физическое лицо, которое планирует осуществлять намечаемую хозяйственную или иную деятельность в МТП и ТХД КМН. Постановлением Правительства Республики от 06 сентября 2011 № 428 «О Порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» [19] установлены требования к материалам, предоставляемым на ЭЭ. Данные материалы собираются заказчиком и передаются в экспертную группу, которая в течение 3 месяцев выносит заключение. Далее на основе этого заключения Экспертная комиссия, состав которой утвержден Распоряжением Правительства РС (Я), выносит отрицательное, либо положительное решение. Получателями возмещения убытков по итогам проведенных ЭЭ являются не только общины коренных малочисленных народов, но также крестьянско-фермерские хозяйства, сельскохозяйственные потребительские кооперативы, муниципальные унитарные предприятия, акционерные общества.

Уклонение от проведения ЭЭ влечет административную ответственность по статье 4.8 КоАП РС (Я) «Нарушение законодательства Республики Саха (Якутия)

об этнологической экспертизе» для субъектов хозяйственной деятельности, чья деятельность, предположительно, создает угрозу для сохранения МТП и ТХД [20]. Последние изменения законодательства предполагают возможность проведения ЭЭ и в ходе реализации проекта хозяйственной и иной деятельности.

Важно отметить, что проведение ЭЭ имело место и в других субъектах РФ. Экспертный центр Проектный офис развития Арктики выступал оператором ЭЭ на Таймыре в 2020 г.; в 2023 году стартовал процесс ЭЭ в Мурманской области (в связи с разработкой крупнейшего месторождения лития в России); ЭЭ была элементом договорного процесса и разработки Планов содействия развитию коренных народов в Сахалинской области; такую экспертизу проводят субъекты хозяйственной деятельности в целях заключения компенсационных соглашений в автономных округах, входящих в состав Тюменской области; наконец, об ЭЭ упоминает и законодательство Красноярского края.

Однако преимуществом Якутии является то, что здесь последовательно реализована публично-правовая (а не частноправовая) парадигма ЭЭ. Она характеризуется комплексом взаимосвязанных признаков, а именно: определение ЭЭ в качестве государственной услуги, предоставляемой органами исполнительной власти Республики; комплексное регулирование нормами публичного права: порядок проведения ЭЭ регулируют несколько специальных нормативных правовых актов, включая Кодекс Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях; обязательный характер ЭЭ (проект, не прошедший ЭЭ или получивший отрицательное заключение ЭЭ, не реализуется), неисполнение закона об ЭЭ обеспечено санкцией (административным штрафом); публичный характер результатов ЭЭ: заключения ЭЭ утверждаются распоряжениями Правительства Якутии и публикуются официально; участие представителей КМН в осуществлении ЭЭ (при главе республики формируется Совет представителей КМН, участвующий в проведении ЭЭ); равный доступ представителей КМН к компенсационным мерам, определяемым по результатам ЭЭ.

Предметом особого внимания в Республике являются дополнительные гарантии сохранения традиционной хозяйственной деятельности КМН

Предметом особого внимания в Республике являются дополнительные гарантии сохранения традиционной хозяйственной деятельности КМН, в том числе, предполагающей ведение кочевого и (или) полукочевого образа жизни. Только в четырех «арктических» субъектах РФ региональное законодательство отражает особенности правового положения кочевников (Республика Саха (Якутия), Красноярский край, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа). Общим для них является установление гарантий сохранения оленеводства в специальных законах об оленеводстве, в частности, установление мер организационной и финансовой поддержки оленеводства как этносохраняющей отрасли регионального хозяйства и предоставление дополнительных мер социальной поддержки (выплат из средств бюджетов субъектов РФ) лицам, занятым в кочевом оленеводстве, т. н. «кочевых выплат»; но, помимо этого, законодательство Республики Саха (Якутия) гарантирует предоставление земельных участков для ведения кочевого оленеводства без проведения торгов; обеспечение приоритетного доступа к биологическим ресурсам на территориях традиционного расселения в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих кочевой образ жизни; создание соответствующих жилищно-бытовых условий на местах кочевий, включая материально-техническое и автономное инженерное обеспечение (теплоснабжение, энергоснабжение, теле-, радио-, космическая связь); льготное или безвозмездное предоставлениеномадам медицинских услуг, санаторно-курортного восстановительного лечения, лекарственных препаратов для медицинского применения и медицинских изделий.

Уже упомянутый закон «О территориях развития местного производства Республики Саха (Якутия)» предполагает создание нового механизма поддержки местного

С 1 января 2024 года резиденты территорий развития местного производства смогут перейти на упрощенную систему налогообложения

производства, включая такие традиционные отрасли местного производства как рыболовство и оленеводство. С 1 января 2024 года резиденты территорий развития местного производства смогут перейти на упрощенную систему налогообложения, будет действовать специальный льготный налоговый режим для сельхозпроизводителей — единый сельскохозяйственный налог, на резидентов будут распространяться льготы по транспортному налогу, а также меры государственной поддержки в виде возмещения части страховых взносов, части затрат на уплату процентов по кредитам и по капитальным вложениям на производство [21].

Обобщая систему норм и институтов публичного права, которыми обеспечены дополнительные гарантии прав и законных интересов КМН при осуществлении ими хозяйственной деятельности в Республике Саха (Якутия), можно выделить две основные (и взаимосвязанные) цели, которые преследует региональный законодатель: во-первых, это сохранение «экологической ниши» традиционного хозяйствования, во-вторых, — сохранение и постепенная модернизация традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности индигенных народов.

Дополнительные гарантии сохранения самобытной культуры коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)

Выделение этой подсистемы дополнительных гарантий прав КМН условно с учетом многозначности понятия культуры в философии, социологии, антропологии и собственно культурологии. Культура традиционных обществ синкретична: к примеру, невозможно решать задачу сохранения традиционных знаний автохтонов, не решая одновременно задачу сохранения их традиционной хозяйственной деятельности. Отчасти по этой причине эта группа дополнительных гарантий чаще представлена отдельными нормами права, а не совокупностью институтов права, при этом соответствующие положения регионального законодательства определяют механизмы реализации основных гарантий прав этих народов, то есть конкретизируют положения федеральных законов. Таковы гарантии сохранения языков КМН, обучения на родных языках, создания малокомплектных и кочевых школ в МТП и ТХД КМН; положения о подготовке национальных кадров; учреждении средств массовой информации, использующих языки КМН; создании музеев и культурных центров КМН, сохранении их фольклора, традиционных праздников, святыниц, традиционных верований и т. д. Особенностью законодательства Республики Саха (Якутии) является то, что в нем гарантии сохранения культуры КМН — номадов имеют комплексный характер. Только в этой Республике статус кочевой семьи и кочевой общины регулируется специальными законами; а закон о кочевых школах описывает десять видов кочевых школ. Этот опыт может быть использован для сохранения традиционной культуры любых кочевых народов, а не только тех, которые отнесены к перечню КМН, но особенно он важен для регионов Арктической зоны России, где примерно четверть коренных жителей сохраняет кочевой или полукочевой образ жизни.

Заключение

Субъекты Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные (по отношению к федеральным) гарантии прав коренных малочисленных народов. Допустимы два технико-юридических приема такого установления: конкретизация федерального закона либо принятие собственного закона в порядке опережающего правового регулирования. Этим обстоятельством обусловлен различный набор дополнительных гарантий прав КМН в субъектах РФ; он не одинаков даже в тех регионах, территории которых включены в состав сухопутной части Арктической зоны РФ.

Наиболее полным является перечень дополнительных гарантий прав КМН Севера в Республике Саха (Якутия). В этом субъекте РФ такие гарантии образуют систему взаимосвязанных и динамично развивающихся норм и институтов различных

Ядром системы дополнительных гарантий прав КМН Севера в Республике являются гарантии представительства интересов автохтонов в системе публичной власти и вовлечения их в публично-властные отношения

отраслей публичного права, отнесенных к предметам совместного ведения РФ и ее субъектов (конституционного, административного, муниципального, экологического, налогового права). В системе дополнительных гарантий прав КМН Севера в этой Республике можно выделить три основные подсистемы, а именно, дополнительные и инициативно устанавливаемые субъектами РФ гарантии прав индигенных народов в сферах властеотношений, традиционного природопользования и самобытной культуры.

Ядром системы дополнительных гарантий прав КМН Севера в Республике являются гарантии представительства интересов автохтонов в системе публичной власти и вовлечения их в публично-властные отношения. Это: особая структура законодательных и исполнительных органов власти (комитет по вопросам КМН Севера и делам Арктики в Ил Тумен, Министерство по развитию Арктики и делам народов Севера в структуре органов исполнительной власти); публично-общественное представительство в форме Ассамблеи депутатов-представителей КМН Севера; государственная должность Уполномоченного по правам КМН Севера; асимметричное административно-территориальное деление (с возможностью создания национальных улусов) и асимметричная организация местного самоуправления, допускающая формирование этнического (в том числе кочевого) самоуправления; наделение правами соучастия в административно-территориальном процессе Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия); общественные советы с участием представителей КМН при Главе Республики и главах муниципальных образований; ТОС КМН; добровольные общественные формирования КМН и съезды КМН Севера. Многие из этих гарантий уникальны и не могут быть интегрированы в систему дополнительных гарантий прав КМН иных субъектов РФ.

Значительно больше перспектив использования опыта Республики открывается в регулировании традиционного природопользования и традиционной культуры аборигенов. Это: легализация этнологической экспертизы в качестве института публичного права, установление мер административной ответственности, побуждающих к проведению этнологической экспертизы и учету ее результатов субъектами хозяйственной деятельности; учреждение специальных правовых режимов осуществления традиционной хозяйственной деятельности, нацеленных на её сохранение и модернизацию; институционализация кочевого и полукочевого образа жизни КМН. Некоторые из дополнительных гарантий прав КМН этой группы целесообразно закрепить в форме рамочных норм федеральных законов.

Литература

1. Коренные народы в странах БРИКС: политико-правовые аспекты: Монография / Е. Ф. Гладун, К. К. Мутхукумараппан, С. С. Нкоси [и др.]. Том Книга 4. Тюмень: ТюмГУ-Press, 2022. 316 с.
2. По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области: пост. Конституционного Суда РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133199/ (дата обращения 17.06.2023).

References

1. Indigenous peoples in the BRICS countries: Political and legal aspects: Monograph / E. F. Gladun, K. K. Muthukumarappan, S. S. Nkosi [et al.]. Volume Book 4. Tyumen: TSU-Press, 2022. 316 p.
2. In the case of checking the constitutionality of Part 1 of Article 1, Part 1 of Article 2 and Article 3 of the Federal Law «On the Procedure for considering appeals of Citizens of the Russian Federation» in connection with the request of the Legislative Assembly of the Rostov region: post. Constitutional Court of the Russian Federation No. 19-P dated July 18, 2012 [Electronic resource] // ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_133199/ (accessed 17. 06. 2023).

3. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 апреля 1999 № 82-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 16 апр. 1999 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 22 апр. 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
4. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 14 дек. 2021 г.; одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 15 дек. 2021 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.
5. Аверин, А. Н. Коренные малочисленные народы: динамика развития // Вестник Бурятского государственного университета. 2015. № 14-1. С. 70-75.
6. О внесении изменений в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 13 июня 2023 г. № 219-ФЗ; принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 25 мая 2023 г., одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 7 июня 2023 г. [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449368/ (дата обращения 17.06.2023).
7. Филиппова Н. А. Законодательство Югры о коренных малочисленных народах Севера: становление, структура, новейшие изменения // История Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и ее исследование в Отечественной и зарубежной историографии: Материалы Международной научной конференции «Исследования истории Югры: источники и историография», посвященной 300-летию российского нефтяного дела и 210-летию использования газа в России (29 ноября — 1 декабря 2021 года), и Всероссийской научной конференции «Современная Югра: общество, экономика, право», приуроченной ко Дню образования Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (2 декабря 2021 года), Ханты-Мансийск, Москва, Сургут, Екатеринбург, 29 ноября — 02 декабря 2021 года / Правительство Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Институт российской истории РАН, Сургутский государственный университет, Институт истории и археологии Уральского отделения РАН, Музей антропологии и этнографии им. Петра Великого (Кунсткамера), Обско-Угорский институт прикладных исследований и разработок Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, АНО Мультимедийный исторический парк «Россия моя история». — Ханты-Мансийск, Москва, Сургут, Екатеринбург: ООО «Печатный мир г. Ханты-Мансийск», 2021. С. 85–90.
8. Никитина Е. Е. Формы и способы привлечения представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию решений органами государственной власти и местного самоуправления // Анализ российской и зарубежной правовой базы, международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2019. С. 62–81.
9. Тома официальной публикации Всероссийской переписи населения 2010 г. Том 4. Национальный состав, владение языками, гражданство [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. Официальный сайт. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (дата обращения 17.06.2023).
10. Маклашова, Е. Г. Трансформация этнической структуры населения Якутии (территориальный срез) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 4. С. 98–192.
3. On guarantees of the rights of indigenous small peoples of the Russian Federation: federal law. law of the Russian Federation No. 82-FZ of April 30, 1999; adopted by the State law. Duma of Feder. Assem. Russian Federation April 16, 1999; approved by the Council of the Federation of Feder. Assem Russian Federation 22 Apr. 1999 // Collection legislation of the Russian Federation. 1999. No. 18. Article 2208.
4. On the general principles of Public Power organization in the subjects of the Russian Federation: Feder. law of the Russian Federation No. 414-FZ of December 21, 2021; adopted by the State law. Duma of Feder. Assem. Russian Federation 14 Dec. 2021; approved by the Council of the Federation of Feder. Assem Russian Federation Russian Federation 15 Dec. 2021 // Collection legislation of the Russian Federation. 2021. No. 52 (part I). Article 8973.
5. Averin, A. N. Indigenous peoples: dynamics of development // Bulletin of the Buryat State University. 2015. No. 14-1. pp. 70-75.
6. On Amendments to the Federal Law «On Education in the Russian Federation»: feder. the law grew. Federation of June 13, 2023 No. 219-FZ; adopted by the State law. Duma of Feder. Assem. Russian Federation May 25, 2023, approved. Federation of Feder. Assem. Russian Federation on June 7, 2023 [Electronic resource] // ConsultantPlus. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449368/ (accessed 17. 06. 2023).
7. Filippova, N. A. Legislation of Ugra on indigenous small-numbered peoples of the North: formation, structure, recent changes // The history of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Yugra and its study in Domestic and Foreign Historiography: Materials of the International Scientific Conference «Studies of the History of Yugra: Sources and Historiography» dedicated to the 300th anniversary of the Russian oil business and the 210th anniversary of the use of gas in Russia (November 29 — December 1, 2021), and the All-Russian Scientific Conference «Modern Yugra: Society, economy, law», dedicated to the Day of Formation of the Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra (December 2, 2021), Khanty-Mansiysk, Moscow, Surgut, Yekaterinburg, November 29 — 02, 2021 / Government of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra, Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, Surgut State University, Institute of History and Archaeology of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, Museum of Anthropology and Ethnography. Peter the Great (Kunstkamera), Ob-Ugric Institute of Applied Research and Development of Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug — Yugra, ANO Multimedia Historical Park «Russia my History». — Khanty-Mansiysk, Moscow, Surgut, Yekaterinburg: ООО «Printing World of Khanty-Mansiysk», 2021. pp. 85–90.
8. Nikitina E. E. Forms and methods of involving representatives of indigenous minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation in decision-making by state authorities and local self-government // Analysis of the Russian and foreign legal framework, international legal acts, as well as law enforcement practice in the field of protection of the rights of indigenous minorities of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. Moscow: Edition of the State Duma, 2019. pp. 62–81.
9. Volumes of the official publication of the All-Russian Population Census of 2010 Volume 4. National composition, language proficiency, citizenship [Electronic resource] // Federal State Statistics Service. Official website. URL: https://gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm (accessed 17. 06. 2023).
10. Maklashova, E. G. Transformation of the ethnic structure of the population of Yakutia (territorial section) // Oikumena. Regional studies. 2019. No. 4. pp. 98–192.

11. О Суктуле Юкагирского народа: Закон Республики Саха (Якутия) от 18 марта 1998 г. З № 8-II; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 18.03.1998 г. (утратил силу) // Якутские ведомости. 1998. № 6.
12. О Суктуле Юкагирского народа: Закон Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 2005 г. З № 617-III; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 08.12.2005 г. (с изм. и доп.) // Якутские ведомости. 2006. №1.
13. О статусе национального административно-территориального образования в местностях (территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 17 мая 2000 г. З № 193-II; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 17 мая 2000 г. // Якутские ведомости. 2000. 16 июня.
14. О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция): Закон Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 г. 207-З № 419-III; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 27 янв. 2005 г. (ред. от 19.06.2019 г.) [Электронный ресурс] // Официальный интернет-портал правовой информации — URL: <http://www.pravo.gov.ru> — 05.07.2019 (дата обращения 17.06.2023).
15. Концепция содействия развитию территориального общественного самоуправления в Республике Саха (Якутия): расп. Главы Республики Саха (Якутия) от 1 февраля 2018 г. № 64 –РГ // Якутские ведомости. 2018. 8 февр.
16. О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция): Закон Республики Саха (Якутия) от 31 марта 2005 г. 227-З № 461-III; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 31 март. 2005 г. (ред. от 07.04.2021 г.) // Якутские ведомости. № 20. 2005. 04 мая.
17. Об этнологической экспертизе в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и на территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 14 апреля 2010 г. 820-З № 537-IV; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 14 апр. 2010 г. (с изм. и доп.) // Якутские ведомости. 2010. № 30.
18. Экологический кодекс Республики Саха (Якутия): закон Республики Саха (Якутия) от 23 марта 2023 г. 2609-З № 1129-VI; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 23 март. 2023 г. // Якутские ведомости. 2023. 6 апр.
19. О Порядке организации и проведения этнологической экспертизы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия): пост. Правительства РС (Я) от 06 сентября 2011 № 428 // Якутские ведомости. 2011. № 60.
20. О Кодексе Республики Саха (Якутия) об административных правонарушениях : закон Республики Саха (Якутия) от 14 октября 2009 г. 726-З № 337-IV; принят пост. Гос. Собранием (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) от 14 окт. 2009 г. (с изм. и доп.) // Якутские ведомости. 2009. № 66.
21. В Якутии приняли закон о территориях развития местного производства [Электронный ресурс] // Улусмедиа. — URL: <https://ulus.media/2023/06/08/v-yakutii-prinyali-zakon-o-territoriyah-razvitiya-mestnogo-proizvodstva/> (дата обращения 17.06.2023).
11. On the Suktul of the Yukaghir people: The Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of March 18, 1998, Z No. 8-II; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) Republic of Sakha (Yakutia) dated 18. 03. 1998 (expired) // Yakut vedomosti. 1998. No. 6.
12. On the Suktul of the Yukaghir people: The Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of December 8, 2005. Z No. 617-III; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) Republic of Sakha (Yakutia) from 08. 12. 2005 (with amendments and additions) // Yakut Vedomosti. 2006. No. 1.
13. On the status of the national administrative-territorial entity in the localities (territories) of compact residence of the indigenous small-numbered peoples of the North of the Republic of Sakha (Yakutia): The Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of May 17, 2000 Z No. 193-II; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) Republic of Sakha (Yakutia) dated May 17, 2000 // Yakutskiy vedomosti. 2000. June 16.
14. On the status of the national administrative-territorial entity in the localities (territories) of compact residence of indigenous small-numbered peoples of the North of the Republic of Sakha (Yakutia) (new edition): The Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of January 27, 2005 207-Z No. 419-III; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) Republic of Sakha (Yakutia) dated January 27, 2005 (ed. dated 06/19/2019) [Electronic resource] // Official Internet portal of legal information. URL: <http://www.pravo.gov.ru> — 05.07.2019 (accessed 17.06.2023).
15. The concept of promoting the development of territorial public self-government in the Republic of Sakha (Yakutia): Rep. The Heads of the Republic of Sakha (Yakutia) dated February 1, 2018 No. 64 –RG // Yakut vedomosti. 2018. February 8.
16. On the legal status of the indigenous peoples of the North (new edition): The Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of March 31, 2005 227-Z No. 461-III; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) The Republic of Sakha (Yakutia) dated March 31, 2005 (accessed 07.04.2021) // Yakutskiy vedomosti. No. 20. 2005. 04 May.
17. On ethnological expertise in the places of traditional residence and traditional economic activity and in the territories of traditional nature use of indigenous small-numbered peoples of the North of the Republic of Sakha (Yakutia): The Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of April 14, 2010 820-Z No. 537-IV; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) Republic of Sakha (Yakutia) from April 14, 2010 (with amendments and additions) // Yakut vedomosti. 2010. No. 30.
18. Environmental Code of the Republic of Sakha (Yakutia): The Law of the Republic of Sakha (Yakutia) dated March 23, 2023 2609-Z No. 1129-VI; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) Republic of Sakha (Yakutia) dated March 23, 2023 // Yakutskiy vedomosti. 2023. 6 Apr.
19. On the Procedure for organizing and conducting ethnological expertise in places of traditional residence and traditional economic activity of indigenous small-numbered peoples of the North of the Republic of Sakha (Yakutia): post. Government of the RS (I) of September 06, 2011 No. 428 // Yakut vedomosti. 2011. No. 60.
20. On the Code of the Republic of Sakha (Yakutia) on Administrative Offenses: Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of October 14, 2009 726-Z No. 337-IV; adopted by the post. of State Assembly (Il Tumen) Republic of Sakha (Yakutia) from October 14, 2009 (with amendments and additions) // Yakutskiy vedomosti. 2009. No. 66.
21. Yakutia adopted a law on the territories of development of local production [Electronic resource] // Ulus media. URL: <https://ulus.media/2023/06/08/v-yakutii-prinyali-zakon-o-territoriyah-razvitiya-mestnogo-proizvodstva/> (accessed 17.06.2023).