



**Наталья Васильевна
СТРЕБКОВА,**

Уполномоченный по
правам человека в Ханты-
Мансийском автономном
округе — Югре,
кандидат
социологических наук
strebkovanv@admhmao.ru
628012, Россия,
г. Ханты-Мансийск,
ул. Карла Маркса, д. 14

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ЗАЩИТЫ ПРАВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА

Аннотация. Статья рассматривает актуальность укрепления механизмов защиты прав коренных малочисленных народов в связи с дополнениями Конституции РФ и опыт по защите их прав на примере деятельности Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре. Анализируется опыт субъектов РФ по формированию института уполномоченных по правам коренных малочисленных народов. Предлагаются некоторые организационно-правовые формы взаимодействия региональных правозащитных институтов и уполномоченных по правам человека, которые осуществляют свою деятельность на территории проживания коренных малочисленных народов, а также создание постоянно действующего коллегиального органа при федеральном Уполномоченном по правам человека, который будет действовать в интересах прав коренных народов России и способствовать развитию региональных правозащитных институтов.

Ключевые слова: коренные малочисленные народы, защита прав коренных малочисленных народов, коренные малочисленные народы Севера, институт уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, уполномоченный по правам человека, региональный правозащитный институт коренных малочисленных народов.

DOI: 10.17803/2311-5998.2021.80.4.142-154

N. V. STREBKOVA,

Commissioner for Human Rights
in the Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Ugra,
Cand. Sci. (Social)

strebkovanv@admhmao.ru

628012, Russia, Khanty-Mansiysk, ul. Karl Marx, 14

THE INSTITUTIONAL ASPECT OF PROTECTING THE RIGHTS OF THE INDIGENOUS SMALL PEOPLES OF THE NORTH

Abstract. The article considers the relevance of strengthening the mechanisms for protecting the rights of small indigenous peoples in connection with the amendments to the Constitution of the Russian Federation and the experience in protecting their rights on the example of the activities of the Commissioner for Human Rights in the Khanty-Mansi Autonomous Okrug — Ugra.

The article analyzes the experience of the subjects of the Russian Federation on the formation of the institution of commissioners for the rights of indigenous peoples. It offers some legal forms of interaction of regional human rights institutions and commissioners for human rights, which operate on the territory of indigenous peoples, and the establishment of a permanent collegiate body of the Federal Commissioner for human rights, who will act in the interests of the rights of indigenous peoples of Russia and contribute to the development of regional human rights institutions.

Keywords: *indigenous peoples, protection of the rights of indigenous peoples, indigenous peoples of the North, the institution of Plenipotentiaries on the rights of indigenous peoples, the Commissioner for human rights, regional human rights Institute of the indigenous peoples.*

Укрепление действующих, поиск и создание новых институтов по защите прав коренных малочисленных народов (далее также — КМН) является актуальной задачей для органов государственной власти всех уровней, особенно после проведения общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Статья 69 Конституции, гарантирующая права КМН в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации, дополнена пунктом, определяющим обязанности государства по защите культурной самобытности всех народов и этнических общностей Российской Федерации, гарантии сохранения этнокультурного и языкового многообразия¹.

По мнению О. В. Колесниковой, в России «активно развивается разноплановая правозащитная система», обеспечивающая гарантии прав в сфере национального самоопределения и ориентированная на защиту прав КМН, «включающая как государственные, так и негосударственные правозащитные механизмы. По мере совершенствования в России федеративных отношений отмечается вовлеченность и все более возрастающая роль субъектов Российской Федерации» по становлению правозащитных институтов КМН².

О. Н. Дорониной и О. А. Бражниковым на примере Дальневосточного федерального округа выявлены региональные модели законодательного закрепления гарантий прав КМН³. Наиболее оптимальной авторы считают модель «дополняющего» закрепления данных гарантий, которая позволяет учесть особенности

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2020).

² Колесникова О. В. Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 9. С. 63—70.

³ 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. С. 19—26.



субъекта Федерации, а также избежать дублирования положений федерального законодательства в региональном законодательстве. В статье также представлены различные модели действующих в интересах КМН правозащитных институтов: института уполномоченных представителей КМН, межведомственных советов по делам (вопросам) КМН при высших органах исполнительной власти или главах субъектов Федерации, института представительства КМН в законодательном органе субъекта Федерации, омбудсменов по правам КМН как независимых публичных должностных лиц.

Особое место среди действующих моделей принадлежит институту уполномоченных по правам КМН, малоизученному и находящемуся в процессе развития и становления, но обладающему большим правозащитным потенциалом.

На сегодняшний день сформировано федеральное законодательство, обеспечивающее правовое основание создания и деятельности института уполномоченных по правам КМН.

Пунктом 16 Перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации в субъектах Федерации предусмотрена должность уполномоченного по правам КМН, при этом установлено, что указанная должность может учреждаться законодательством субъекта РФ⁴. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» определил формат взаимодействия уполномоченного по правам КМН с институтами гражданского общества по совместной правозащите данной категории граждан⁵.

В 2015 г. внесены изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дающие субъектам РФ возможность учреждать должность уполномоченного по правам человека и возлагать на него функции уполномоченного по правам КМН и др.⁶

Окончательно данная норма закреплена в марте 2020 г. Федеральным законом «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»⁷, определяющим, что законом субъекта РФ на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по правам КМН, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации. В соответствии с региональным законом на уполномоченного по правам человека в субъекте РФ может быть возложена координация деятельности указанных уполномоченных и других должностных лиц.

⁴ Указ Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 49 (ч. II). Ст. 5921 ; 2015. № 41. (ч. II). Ст. 5644.

⁵ Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. II). Ст. 4213 ; 2018. № 53 (ч. I). Ст. 8424.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 ; 2020. № 29. Ст. 4504.

⁷ Федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1640.

Формирование института уполномоченного по правам КМН в России началось сравнительно недавно. Впервые должность уполномоченного по правам КМН появилась в Красноярском крае в 2007 г.⁸ Также должности уполномоченных по правам коренных малочисленных народов учреждены в Республике Саха (Якутия)⁹, Камчатском крае¹⁰. В Республике Алтай в апреле 2015 г. была введена такая должность, а уже в июле 2015 г. — сокращена.

С учетом особенностей территорий и регионального законодательства, как отмечает О. В. Колесникова, «порядок назначения на должности уполномоченных по правам коренных малочисленных народов и их место в структуре органов власти названных регионов имеют существенные различия». При этом «требования, предъявляемые к кандидатам для замещения должностей уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, имеют существенное сходство»¹¹. Так, в Красноярском крае уполномоченный по правам коренных малочисленных народов, равно как и уполномоченный по правам ребенка, является заместителем омбудсмена общей компетенции.

В таких субъектах РФ, как республики Коми, Бурятия, Тыва, Ненецкий, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа, населенных коренными малочисленными народами, функции уполномоченного по правам КМН выполняют региональные уполномоченные по правам человека. Отмечается, что среди общественного, научного и политического сообществ нет единой позиции в отношении развития института уполномоченных по правам КМН. По мнению юристов, «институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов отчасти восполняет недостатки» сложившихся в практике механизмов защиты прав национальных меньшинств, при этом «недостатки, присущие российскому институту регионального омбудсмена, — отсутствие возможности воздействия на территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, невозможность обратиться в суд в защиту нарушенных прав и участвовать в рассмотрении дел судами»¹².

В. В. Гриб считает важным предоставить достаточно большие полномочия институту защиты прав КМН, в том числе в сфере правоприменительной деятельности: приостановление актов органов власти на местах, широкое взаимодействие с административными структурами, право на обращение в международные судебные и иные инстанции¹³.

⁸ Уставный закон Красноярского края от 16 июня 2016 г. № 10-4679 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

⁹ Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 г. № 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

¹⁰ Закон Камчатского края от 19 декабря 2013 г. № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

¹¹ Колесникова О. В. Указ. соч.

¹² Доронина О. Н., Бражников О. А. Указ. соч.

¹³ Гриб В. В., Грязнова А. А. Роль адвокатуры в защите прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // Адвокатская практика. 2020. № 2. С. 3—10.



Подходы к вопросу объема и характера правозащитных полномочий уполномоченных по правам КМН также неоднозначны¹⁴.

Н. А. Филиппова выделила три модели уполномоченных по правам КМН по механизму их формирования и наделения полномочиями в субъектах РФ: парламентскую (Красноярский край), смешанную (Камчатский край) и административную (Республика Алтай). Автор также обосновала выделение «югорской» модели защиты прав КМН (Ханты-Мансийский автономный округ — Югра), которая предусматривает возложение на регионального уполномоченного по правам человека вопросов защиты прав коренных малочисленных народов и является типичной среди субъектов с проживанием этнических меньшинств¹⁵.

Каждый из таких субъектов РФ — особенный. Югра — исконное место проживания коренных малочисленных народов Севера: ханты, манси и ненцев. По итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. численность коренных малочисленных народов Севера (далее — КМНС) в округе составила 31 483 человека. Это 2,2 % от жителей округа и 12 % от общей численности КМН Российской Федерации. В сравнении с результатами переписи 2002 г. число КМНС в Югре выросло на 10 %.

Ханты-Мансийский автономный округ — Югра по уровню социально-экономического развития КМНС является одним из ведущих субъектов Российской Федерации. Опыт региона в сохранении мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности во взаимодействии с компаниями-недропользователями признается успешным российскими и международными специалистами по правам человека¹⁶, включая членов Экспертного механизма по правам коренных народов Совета ООН, который в марте 2017 г. провел выездное межсессионное заседание на территории автономного округа. По итогам работы отмечен вклад региональных органов власти всех уровней в формирование мер государственной поддержки КМНС в партнерстве с коренными народами.

Гарантии прав и законных интересов малочисленных народов Севера в Югре закреплены в 720 нормативных правовых документах автономного округа. Законодательная база интенсивно изменяется, отражая решения наиболее актуальных для коренных жителей Югры вопросов в различных сферах их жизнедеятельности.

В 2020 г., в канун Международного дня коренных народов мира, Правительством автономного округа приняты стратегические документы в отношении КМНС. С целью создания условий для реализации этнокультурных потребностей в дополнение к Концепции по обучению родным языкам, литературе и культуре коренных малочисленных народов Севера, проживающих в Югре¹⁷, принята Кон-

¹⁴ Колесникова О. В. Указ. соч.

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. Т. 16. Вып. 2. С. 105—120.

¹⁶ Филиппова Н. А. Языковая, культурная и религиозная идентичность коренных народов: новые региональные практики обеспечения в Сибири // Мир большого Алтая. 2019. № 5 (3). С. 434.

¹⁷ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 7 августа 2015 г. № 451-рп «О Концепции по обучению родным языкам, литературе и культуре коренных малочисленных народов Севера, проживающих в Ханты-Мансийском авто-

цепция развития этнокультурной системы образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера¹⁸.

Постановлением Правительства Югры 7 августа 2020 г. внесены изменения в Концепцию устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера автономного округа¹⁹, принятую в 2011 г. Корректировка данного документа осуществлена с учетом положений Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года в редакции от 6 декабря 2018 г.²⁰ В региональном стратегическом документе в числе других отражены актуальные для коренных жителей Югры задачи, включая сохранение, развитие и популяризацию родных языков коренных малочисленных народов Севера как важную составляющую этнической культуры и самосознания.

В определении основных направлений и приоритетов социально-экономического развития КМНС, подборе мероприятий для включения в государственные программы автономного округа, включая программу «Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера»²¹, приняли участие как отдельные представители КМНС, проживающие в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности²², так и представители правозащитных институтов, действующих в интересах КМНС в Югре: Ассамблея представителей

номном округе — Югре, и плане мероприятий (“дорожной карте”) по ее реализации” // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

¹⁸ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 14 августа 2020 г. № 465-рп «О Концепции развития этнокультурной системы образования в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и плане мероприятий (“дорожной карте”) по ее реализации на 2020—2024 годы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

¹⁹ Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 7 августа 2020 г. № 334-п «О внесении изменения в постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 27 мая 2011 г. № 183-п «О Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 12 августа 2020 г.).

²⁰ Указ Президента РФ от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477 ; 2018. № 50. Ст. 7739.

²¹ Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 октября 2018 г. № 350-п «О государственной программе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры “Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера”» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2018. Т. 3. № 10 (ч. I). Ст. 1004.

²² Распоряжение Правительства РФ от 8 мая 2009 г. № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493 ; 2018. № 4. Ст. 643.



коренных малочисленных народов Севера Думы автономного округа²³; региональный Уполномоченный по правам человека и его общественные помощники из числа КМНС²⁴; Советы представителей коренных малочисленных народов Севера автономного округа при Правительстве автономного округа и при главах муниципальных образований автономного округа²⁵; Межведомственная комиссия при Правительстве автономного округа по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера²⁶; общественные объединения КМНС — Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, «Спасение Югры», региональный общественный фонд содействия устойчивому развитию коренных народов «Сияние Севера», Союз оленеводов, Совет старейшин коренных малочисленных народов Севера; адвокаты и представители юридических клиник, оказывающих бесплатную юридическую помощь жителям Югры из числа КМНС²⁷.

Поиск оптимальной региональной модели по защите прав КМНС осуществляется в рамках реализации приоритетного проекта «Совершенствование системы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в автономном округе»²⁸, одобренного проектным комитетом и запущенного на территории ре-

²³ Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 6 октября 2016 г. № 8 «О Положении об Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2016. Т. 1. № 10. (ч. I). Ст. 1098.

²⁴ Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 9 июля 2020 г. № 65-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 13 июля 2020 г.).

²⁵ Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 мая 2016 г. № 149-п «О Совете представителей коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа — Югры при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2016. Т. 1. № 5 (ч. II). Ст. 547.

²⁶ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 5 августа 2016 г. № 427-рп «О межведомственной комиссии при Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа — Югры по обеспечению развития коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // СПС «Консультант-Плюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

²⁷ Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 16 декабря 2011 г. № 113-оз «О бесплатной юридической помощи в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. 2011. Т. 1. № 12 (ч. II). Ст. 1212 ; 2019. Т. 3. № 11 (ч. II). Ст. 1306.

²⁸ Паспорт проекта «Совершенствование системы устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» («Развитие коренных малочисленных народов») // Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <https://kmns.admhmao.ru/prioritenyy-proekt-sovershenstvovanie-sistemy-ustoychivogo-razvitiya-korennnykh-malochislennykh-narod/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

гиона в конце 2019 г. Проект позволит обеспечить условия для реализации прав и законных интересов КМН путем совершенствования государственно-правовых механизмов регулирования, повышения результативности деятельности органов власти автономного округа, обеспечения доступности мер государственной поддержки этой категории югорчан.

Многие вопросы жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера лежат в межведомственной плоскости или не выделены среди общих полномочий органов государственной власти. На основании анализа полномочий органов власти до конца 2020 г. должны быть распределены и закреплены в полномочиях органов власти полномочия в части ответственности за обеспечение защиты прав КМН.

При этом закрепление отдельных полномочий представляется весьма проблематичным в связи с отсутствием соответствующей регламентирующей правовой нормы на федеральном уровне. Это касается, например, определения исполнительного органа государственной власти автономного округа, уполномоченного на ограничение хозяйственной деятельности (в части строительства промышленных объектов, сооружений, зданий и др.) организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов малочисленных народов в соответствии с п. 3 ст. 6 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации».

Урегулирование вопросов, вытекающих из особого конституционно-правового статуса и повышенного уровня гарантий КМН по сравнению с обычными гражданами, требуют особых правовых средств защиты, какими мог бы обладать институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов²⁹.

В тех субъектах РФ, в которых не сформирован данный институт и которые являются местом традиционного проживания КМН, функции по соблюдению прав и гарантий КМНС лежат на региональных защитниках прав человека. Данные экспертного опроса членов Совета представителей КМНС автономного округа, проведенного Сургутским государственным университетом в 2020 г. в рамках социологического исследования по теме «Правозащитный потенциал некоммерческих организаций по обеспечению интересов коренных малочисленных народов Севера», фиксируют особую координирующую роль уполномоченного по правам человека в Югре в обеспечении гарантий прав КМНС, их реализации и защите в автономном округе.

Работа в данном направлении раскрывается в обязательном для уполномоченного Югры разделе ежегодного доклада «Реализация государственных гарантий и соблюдение прав коренных малочисленных народов Севера по правам человека в автономном округе»³⁰. В 2019 г. региональным защитником подготовлен специальный доклад «Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера,

²⁹ Колесникова О. В. Указ. соч.

³⁰ Ежегодные доклады за 2015—2019 гг. // Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <https://upch.admhmao.ru/doklady/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).



их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре»³¹, в котором впервые комплексно раскрыты особенности региональной государственной политики в отношении КМНС, включая уникальность «нормативной правовой базы, содержание и наполнение государственных программ, направленных на сохранение и развитие родных языков, самобытной культуры, этнотуризма и национальных видов спорта, поддержку и развитие традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, ведение традиционного образа жизни, занятие традиционными промыслами — оленеводством, рыболовством, охотой, сбором дикоросов».

В специальном докладе выделены «сильные и слабые стороны в реализации прав коренных народов Югры», сформированы более 40 предложений и рекомендаций, прежде всего для региональных исполнительных органов власти, органов местного самоуправления, которые, по мнению югорского омбудсмана, помогут преодолеть административные барьеры, трудности, возникающие у граждан из числа КМНС, и не допустить нарушения этих прав.

В докладе отмечается, что благодаря активной позиции Уполномоченного по правам человека в Югре число поступивших к нему письменных обращений граждан из числа КМНС ежегодно увеличивается. В 2016 г. было 49 обращений, в 2017 г. — 80, 2018 г. — 87, 2019 г. — 127. Растет и показатель защиты КМНС в органах судебной власти. При этом Уполномоченным подчеркивается, что гражданам из числа КМНС, проживающие на труднодоступных территориях природопользования (стойбищах), с учетом особенностей психологического мышления и поведения привыкшие надеяться на себя, свою семью и окружающую природу, открыты, но немногословны, часто недоверчивы, но гостеприимны. Не каждому человеку смогут доверить свои проблемы, но при личных встречах с Уполномоченным всегда имеют много вопросов, требующих не только разъяснений правовосветительского характера, но и защиты их прав.

По мнению В. В. Гриба, наличие в Югре отдельной должности уполномоченного по правам КМН увеличило бы число обращений, способствовало выявлению нарушений, проблем в реализации их прав, поскольку защита стала бы значительно доступнее, в том числе и с учетом сложной транспортной схемы и больших расстояний между населенными пунктами, удаленности мест традиционного проживания³².

По инициативе Уполномоченного по правам человека в Югре утверждены Концепция правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, и план ее реализации³³. Отдельной целевой

³¹ 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. Стребова. Ханты-Мансийск, 2019. 344 с.

³² Гриб В. В., Грязнова А. А. Указ. соч.

³³ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 декабря 2018 г. № 731-рп «О Концепции правового просвещения граждан, проживающих в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

группой, «требующей дифференцированного подхода и концентрации ресурсов на приоритетных направлениях правового просвещения и видах работы»³⁴, являются коренные малочисленные народы Севера. В 2019 г. в г. Ханты-Мансийске на расширенном заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах Уральского федерального округа, проведенном по теме «Правовое просвещение граждан как основа обеспечения прав человека» с участием Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Т. Н. Москальковой, был рассмотрен и одобрен опыт Югры по институциональному развитию, повышению гражданской активности и правовой грамотности, в том числе КМНС³⁵.

Уполномоченный по правам человека в Югре имеет личную заинтересованность в поддержке и защите прав коренных жителей, входит в состав и является активным участником координационных и совещательных органов, созданных при Правительстве и Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа — Югры для решения вопросов жизнедеятельности данной категории населения, тесно взаимодействует с российскими и региональными общественными объединениями КМНС.

Сформированный в 2006 г. институт общественных помощников Уполномоченного по правам человека в Югре включает 109 человек, из них 17 общественных помощников из числа КМНС³⁶. По данным, представленным в специальном докладе Уполномоченного за 2016—2018 гг., общественными помощниками оказана помощь по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, «ими проведено более 500 консультаций. При этом более 120 (или 24 %) обращений, поступивших в адрес общественных помощников, были от коренных малочисленных народов»³⁷.

Актуальными вопросами гарантий прав коренных КМНС в Югре, требующими разрешения как на федеральном, так и на региональном уровне, по мнению Уполномоченного по правам человека в Югре, остаются:

- освобождение КМНС от налогообложения при возмещении организациями-недропользователями убытков за ограничение традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности;

³⁴ Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 29 декабря 2018 г. № 731-рп.

³⁵ Правовое просвещение граждан как основа обеспечения прав человека : сборник материалов. Ханты-Мансийск, 2019. 140 с.

³⁶ Распоряжение Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре от 3 октября 2016 г. № 2-р «Об утверждении Положения об общественных помощниках Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре» // Единый официальный сайт государственных органов Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <https://upch.admhmao.ru/obshchestvennyepomoshchniki/polozenie-ob-obshchestvennykh-pomoshchnikakh/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

³⁷ Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.



- правомерность (неправомерность) осуществления любительской, спортивной охоты в пределах территорий традиционного проживания без согласования с субъектами права традиционного природопользования;
- заключение экономических соглашений КМНС с организациями-недропользователями в целях возмещения убытков, причиненных в результате нанесения ущерба исконной среде обитания КМНС хозяйственной деятельностью организаций;
- трудоустройство и самозанятость жителей из числа КМНС;
- заболеваемость граждан из числа КМНС;
- совершенствование механизмов поддержки деятельности общин КМНС и организаций, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность и занимающихся традиционными промыслами КМНС;
- внедрение альтернативных форм получения общего образования детьми из числа коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территориях традиционного природопользования.

Эти и другие вопросы жизнедеятельности коренных малочисленных народов Севера были предметом обсуждения 32-го выездного заседания Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, проведенного 12—15 августа 2019 г. в автономном округе. По итогам работы подготовлены рекомендации для федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и учреждений, включающие порядка 60 рекомендаций, затрагивающих права коренных малочисленных народов Севера и необходимость формирования института уполномоченного по правам КМНС в Югре³⁸.

В условиях отсутствия единой федеральной методологии формирования региональных правозащитных институтов КМН возможны несколько вариантов развития данного института в автономном округе: через учреждение в Югре отдельной государственной должности уполномоченного по правам КМН или уполномоченного по защите прав КМНС в качестве заместителя регионального омбудсмана общей компетенции либо путем введения при региональном Уполномоченном должности советника по защите прав КМНС, назначаемого из числа коренных народов, представляющего их интересы и пользующегося доверием и уважением со стороны коренных жителей.

В целях обеспечения единых подходов к реализации национальной политики в отношении КМН в настоящее время на федеральном уровне со стороны исполнительных органов власти — Администрации Президента РФ, Федерального агентства по делам национальностей, представительных и законодательных органов (комитетов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального собрания РФ) — не выработаны единые подходы (рекомендации) по формированию и деятельности института уполномоченных по правам КМН в субъектах РФ.

³⁸ Рекомендации Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по итогам 32-го выездного заседания в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре 12—15 августа 2019 г. // Совет при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/681/> (дата обращения: 2 сентября 2020 г.).

В этой связи видятся обоснованными опасения О. В. Колесниковой о зависимости защиты прав КМН от места их проживания (субъекта РФ), связанной с разными «региональными моделями законодательного закрепления гарантий прав коренных малочисленных народов, объемом полномочий действующих институтов по защите прав коренных малочисленных народов Севера». Автор разделяет позицию о необходимости «унифицировать на уровне Российской Федерации в модельном правовом акте» способы правовой защиты КМН³⁹.

Места традиционного проживания КМН охватывают территории 28 субъектов РФ, расположенные преимущественно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока. В некоторых из этих субъектов накоплен опыт формирования специализированных правозащитных институтов коренных малочисленных народов, включая институт уполномоченных по правам КМН, и решения актуальных вопросов жизнедеятельности коренных народов. Важно отражать данный аспект деятельности в ежегодных или специальных докладах уполномоченных в субъектах РФ, на территории которых проживают КМН.

Проведение объективного анализа сложившихся практик деятельности по защите прав КМНС, выявление положительных и негативных моментов деятельности различных моделей институтов уполномоченных по правам КМН, обсуждение приоритетных задач этой деятельности и поиск оптимальных механизмов развития правозащитных институтов в сфере защиты прав КМНС видится возможным осуществить через деятельность постоянно функционирующего коллегиального органа при федеральном Уполномоченном по правам человека с участием региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, которые являются местом традиционного проживания КМН.

Сложившаяся на сегодняшний день практика функционирования специализированного института омбудсмена в России говорит в пользу дальнейшего развития института уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, требует более тщательного изучения, осмысления и диссеминации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гарантии прав коренных малочисленных народов Севера, их реализация и защита в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре : специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре / сост. Н. В. Стребкова. — Ханты-Мансийск : Принт-Класс, 2019. — 348 с.
2. Греб В. В., Грязнова А. А. Роль адвокатуры в защите прав коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры // Адвокатская практика. — 2020. — № 2. — С. 3—10.
3. Доронина О. Н., Бражников О. А. Федеральные и региональные гарантии обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина (на примере

³⁹ Колесникова О. В. Указ. соч.



- прав коренных малочисленных народов и иных национальных меньшинств в Дальневосточном федеральном округе) // Современное право. — 2019. — № 3. — С. 19—26.
4. *Захарова Т. А.* Обычаи коренных малочисленных народов и федеральное законодательство // Журнал российского права. — 2018. — № 4. — С. 26—34.
 5. *Иванов В. М.* Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера // Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы III Международной научной конференции (г. Казань, май 2015 г.). — Казань : Бук, 2015. — С. 24—27.
 6. *Колесникова О. В.* Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования // Актуальные проблемы российского права. — 2019. — № 9. — С. 63—70.
 7. *Москалькова Т. Н.* Институт уполномоченных по правам человека в государственном механизме России // Административное право и процесс. — 2018. — № 12. — С. 52—59.
 8. *Филиппова Н. А.* Защитник прав коренных народов в регионах России: становление института // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. — 2016. — Т. 16. — Вып. 2. — С. 105—120.
 9. *Филиппова Н. А.* Языковая, культурная и религиозная идентичность коренных народов: новые региональные практики обеспечения в Сибири // Мир большого Алтая. — 2019. — № 5 (3). — С. 431—445.