

О. В. Колесникова*

Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации: основные направления совершенствования

Аннотация. Рассматривается правозащитная деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении коренных малочисленных народов как лиц, имеющих конституционно-правовой статус и повышенный уровень гарантий, по сравнению с обычными гражданами, в силу своей малочисленности. Через сравнительный анализ региональных законов Республик Бурятия, Саха (Якутия), Камчатского и Красноярского краев в части закрепленных в них особенностей назначения на должность уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, порядков оплаты труда и финансового обеспечения деятельности из региональных бюджетов, ставится под сомнение их независимость от органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные обстоятельства, в совокупности с отсутствием единых подходов к объему и характеру функционального инструментария уполномоченных рассматриваемой компетенции, послужили основой для выработки по результатам исследования рекомендаций по координации их деятельности, корректировке правовой базы субъектов Российской Федерации в части предъявляемых требований к кандидатам на такую должность, а также круга закрепляемых полномочий для реализации правозащитного потенциала, которые имеют прикладное значение и могут быть использованы органами власти в нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: омбудсмен, коренные малочисленные народы, правозащитная деятельность, правозащита, защита прав, органы государственной власти, уполномоченный по правам коренных малочисленных народов, совершенствование законодательства.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.106.9.063-070

Введение

Защита прав и свобод человека и гражданина является важнейшей конституционной обя-

занностью правового государства¹. На пути его становления в России активно стимулируется развитие разноплановой правозащитной системы, включающей как государственные, так и не-

¹ См.: Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993). Ст. 1, 3 // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

© Колесникова О. В., 2019

* Колесникова Ольга Владимировна, прокурор отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Республики Хакасия
Ov-kolesnikova-2014@yandex.ru
655017, Россия, Республика Хакасия, г. Абакан, ул. Чертыгашева, д. 80

государственные правозащитные механизмы, проводится политика их институционализации. По мере совершенствования в России федеративных отношений отмечается вовлеченность и все более возрастающая роль на данном направлении субъектов Российской Федерации с учетом специфики и проблематики их территорий, а также приближенности к местному населению.

Значимое место в правозащитной системе России занимают институты уполномоченных, или омбудсменов², защищающих права человека в целом (общей компетенции) или отдельных категорий лиц: несовершеннолетних, предпринимателей, потребителей финансовых услуг и пр. (специальной компетенции). Особый исследовательский интерес представляет созданный в ряде регионов Сибири и Севера институт уполномоченного для внесудебной государственной защиты прав и свобод коренных малочисленных народов (далее — КМН), появившийся относительно недавно³, малоизученный и до сих пор находящийся в процессе развития и становления.

Объектом правозащитной деятельности рассматриваемого уполномоченного выступают общественные отношения, возникающие по поводу реализации КМН социально-политических, экономических, культурных и иных прав, гарантированных ст. 69 Конституции РФ и Федеральным законом от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»,

другими федеральными и региональными законами и иными правовыми актами⁴.

Субъектом таких прав признаются народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйственную деятельность и промыслы, насчитывающие на территории Российской Федерации менее 50 тыс. чел. и осознающие себя самостоятельными этническими общностями⁵. Всего в России к КМН отнесено 47 этносов⁶.

Общая численность КМН в России по итогам Всероссийской переписи населения на 2010 г. составила 316 тыс. чел.⁷ Самый многочисленный из КМН — ненцы (44,6 тыс. чел.), а самый малочисленный — водь, проживающий на территории Ленинградской области и включающий всего 64 чел.

Места традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности КМН охватывают территории 28 субъектов Российской Федерации, расположенных преимущественно в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока⁸.

Сравнительный анализ функционирования уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в Республиках Бурятия, Саха (Якутия), Камчатском и Красноярском краях

В целях правовой защиты названных выше гарантий КМН Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

² Омбудсмен — наименование государственной должности в зарубежных странах, имеющей сходное функциональное предназначение.

³ Впервые в России должность уполномоченного по правам КМН введена в Красноярском крае в 2007 г.

⁴ См., например: Закон Республики Саха (Якутия) от 31.03.2005 № 227-З № 461-III «О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера (новая редакция)» // Якутские ведомости. 2013. № 46.

⁵ См. подробнее: Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ (ред. от 27.06.2018) «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации». Ст. 1, 3 // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

⁶ См.: постановление Правительства РФ от 24.03.2000 № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 14. Ст. 1493.

⁷ Федеральная служба государственной статистики. Социально-демографический портрет России : По итогам Всероссийской переписи населения 2010 г. // URL: <https://docviewer.yandex.ru/view/288571033> (дата обращения: 15.10.2018).

⁸ См. подробнее: распоряжение Правительства РФ от 08.05.2009 № 631-р «Об утверждении перечня мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» наделяет субъекты Российской Федерации правом учреждать должности регионального уполномоченного по правам человека с возложением на него функций уполномоченного по правам КМН либо иные государственные должности и органы.

В настоящее время исходя из предложенной федеральным законодателем модели в Республике Бурятия функции уполномоченного по правам КМН Севера возложены принятым Народным Хуралом законом на регионального уполномоченного по правам человека, что отвечает потребностям оптимизации бюджетных расходов.

В Республике Саха (Якутия), Камчатском и Красноярском краях уполномоченные по правам КМН на основании пилотных региональных законов замещают самостоятельные государственные должности в структуре органов власти.

Сравнительным анализом данных законов установлено, что требования, предъявляемые к кандидатам для замещения должностей уполномоченных по правам КМН, имеют существенное сходство, в том числе достижение возраста 35 лет (в Красноярском крае — 30 лет), наличие высшего образования и опыта защиты прав КМН. В Красноярском крае дополнительно оцениваются безупречность репутации и опыт работы в местах компактного проживания КМН. При этом не обязательны юридический профиль высшего образования претендента либо наличие у него ученой степени кандидата юридических наук, что представляется не совсем оправданным, поскольку правозащита, как специфический вид деятельности, предполагает необходимость применения соответствующих познаний.

Порядок назначения на такие должности и их место в структуре органов власти названных регионов, напротив, имеют существенные различия.

Так, уполномоченный по правам КМН Красноярского края является заместителем регио-

нального уполномоченного по правам человека, который назначает его на должность, заручившись согласием более половины от числа избранных депутатов Законодательного собрания края по внесенной им кандидатуре, и в дальнейшем координирует его деятельность.

В свою очередь, сам уполномоченный по правам человека края назначается на должность непосредственно Законодательным собранием большинством голосов от числа избранных депутатов.

Этот же орган законодательной власти Уставом края наделен правом определения статуса и порядка деятельности уполномоченного по правам человека в крае и его заместителя — по правам КМН.

Самостоятельных организационных, правовых, финансовых и материально-технических обеспечивающих деятельность структур уполномоченный по правам КМН не имеет, данные функции выполняет аппарат уполномоченного по правам человека в крае.

В Камчатском крае уполномоченный по правам КМН назначается на должность соответствующим решением большинства избранных депутатов Законодательного собрания Камчатского края. При этом в соответствующий процесс вовлекается институт гражданского общества — Ассоциация КМН Севера Камчатского края, которая вправе вносить свои предложения о кандидатуре, наряду с губернатором края и депутатскими объединениями Законодательного собрания.

Подобные механизмы назначения на должность позволяют сделать вывод о принадлежности института уполномоченного по правам КМН на территории Камчатского и Красноярского краев к законодательной ветви власти регионального уровня.

В Республике Саха (Якутия) уполномоченный по правам КМН назначается на должность главой Республики, что позволяет его отнести к институту исполнительной власти. Соответствующие кандидатуры предлагаются главе региона общественными организациями малочис-

народов Российской Федерации и перечня видов традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2493.

ленных народов. После получения одобрения Совета по вопросам коренных малочисленных народов Севера при главе Республики Саха (Якутия), кандидат к назначению также проходит процедуру согласования народными депутатами Государственного собрания (Ил Тумэн).

Следует также отметить, что вовлечение институтов гражданского общества в процесс назначения уполномоченных в Камчатском крае и Республике Саха (Якутия), безусловно, способствует повышению их легитимности и уровня доверия к ним со стороны КМН.

В качестве основы правового статуса уполномоченных по правам КМН законодательными актами рассматриваемых субъектов Российской Федерации закреплена их независимость, гарантиями которой служат неподотчетность каким-либо органам государственной власти, органам местного самоуправления и должностным лицам, а также запрет на вмешательство в его деятельность. В Красноярском крае соответствующая гарантия подкреплена предусмотренной региональным законом административной ответственностью за соответствующие противоправные действия⁹. Однако вызывает сомнение, что вышеприведенные механизмы назначения уполномоченных по правам КМН на государственную должность региона в совокупности с получением оплаты труда и финансового обеспечения деятельности из регионального бюджета могут обеспечить их подлинную независимость от региональных органов власти.

Различны подходы региональных законодателей и к определению объема полномочий, предоставленного рассматриваемому институту. Сходство проявляется лишь в характере его правозащитного инструментария, который не носит властно-императивного характера. В связи с этим использование в наименовании рассматриваемой должности категории «полномочия», которая, как правило, используется для определения прав властных структур любого уровня совершать юридически значимые действия, представляется не совсем оправданным.

Так, при взаимодействии с гражданами уполномоченные по правам КМН всех рассматриваемых субъектов Российской Федерации могут осуществлять их прием и разрешать жалобы и обращения, предметом которых должны являться решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, вследствие которых нарушены права КМН или их отдельных представителей. Также при проведении проверок по таким обращениям уполномоченные самостоятельно или совместно с органами власти и местного самоуправления вправе беспрепятственно посещать государственные органы края и органы местного самоуправления, знакомиться с условиями проживания и быта КМН. Осуществляя сбор, изучение и анализ сведений, содержащихся в получаемых от государственных органов и органов местного самоуправления документах и материалах, в обращениях организаций и физических лиц, а также в сообщениях средств массовой информации, вправе вести мониторинг выполнения федерального и регионального законодательства в отношении КМН.

При установлении неправомерных действий исполнительных органов государственной власти региона и органов местного самоуправления правозащитные полномочия уполномоченных Камчатского края и Республики Саха (Якутия) включают возможность направления в их адрес заключения с рекомендациями относительно возможных и необходимых мер по восстановлению прав КМН и предотвращению подобных нарушений в дальнейшем, а также обращения о привлечении к дисциплинарной, административной либо уголовной ответственности должностных лиц, в решениях или действиях (бездействии) которых усматриваются нарушения прав КМН.

В законотворческом процессе компетенция уполномоченного по правам КМН Камчатского края ограничена участием в разработке региональных нормативных правовых актов, затра-

⁹ См. подробнее: Закон Красноярского края от 2 октября 2008 г. № 7-2161 «Об административных правонарушениях». Ст. 10.6 // Наш Красноярский край. 2008. № 33.

гивающих права КМН¹⁰. Уполномоченный по правам КМН в Красноярском крае, имея более широкие полномочия, вправе предложить субъектам права законодательной инициативы рассмотреть разработанный им проект нормативного правового акта, затрагивающий права КМН, для его последующей реализации. Кроме того, в Законодательное собрание и Правительство края им могут быть внесены предложения по разработке концепции национальной и этнической политики, выработке мер, направленных на обеспечение прав и законных интересов КМН, государственных программ по улучшению условий их проживания и быта, развитию образования и национальной культуры.

В Республике Саха (Якутия) к компетенции уполномоченного относится ежегодное информирование о своей правозащитной работе как органов исполнительной и законодательной власти региона, так и населения в местах компактного проживания малочисленных народов.

В Красноярском крае уполномоченный наделен правом выступать в защиту прав представителей КМН в органах судебной власти. Тогда как в Камчатском крае и Республике Саха (Якутия) уполномоченные вправе лишь предложить органам, наделенным таким функциональным потенциалом, обратиться в суд с заявлением о защите нарушенных прав КМН.

В научной литературе подходы к рассматриваемому вопросу объема и характера правозащитных полномочий также неоднозначны, дискуссиями охватываются не только уполномоченные по правам КМН, но и омбудсмены иных компетенций. Наиболее разнополярные мнения высказываются при рассмотрении ин-

ститута Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

К примеру, Е. А. Богославский представляет Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «как субъекта государственного контроля и надзора» и отмечает «необходимость решения вопроса о закреплении его полномочия принимать решения, обязательные для исполнения всеми государственными и муниципальными органами»¹¹.

М. А. Акимова, напротив, полагает, что рекомендательный характер решений и отсутствие у омбудсмена общей компетенции властно-принудительных полномочий служит «важнейшей составляющей диалога гражданского общества и государства о способах и формах реального обеспечения нарушенных прав»¹². Аналогичной позиции придерживаются Г. М. Мусаева и В. К. Гаджимахов, которые его основной правозащитной функцией видят лишь «придание огласке известных фактов правонарушений»¹³. В первом случае наделение института уполномоченного широким кругом властных полномочий, в том числе контрольных, трансформирует его в орган государственной правоохраны либо орган административного контроля. Во втором уполномоченный рассматривается только как «рупор» для информации о нарушениях, что, на наш взгляд, минимизирует его правозащитную роль.

Полагаем, что конституционно-правовой статус КМН, повышенный уровень гарантий по сравнению с обычными гражданами, малочисленность этих народов и в силу этого их уязвимость, несомненно, требуют особых правовых средств защиты, каким является институт специ-

¹⁰ См.: Устав Камчатского края, принятый постановлением Законодательного собрания Камчатского края от 14.11.2008 № 326. Ст. 16 // Официальные ведомости. 2008. № 199—200.

¹¹ Богославский Е. А. Уполномоченный по правам человека как субъект государственного контроля и надзора // Вестник Адыгейского государственного университета. 2015. Вып. 3 (163). С. 228—230. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upolnomochennyu-po-pravam-cheloveka-kak-subekt-gosudarstvennogo-kontrolya-i-nadzora> (дата обращения: 06.10.2018).

¹² Акимова М. А. Формы и методы негосударственной защиты прав и свобод личности // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2011. Вып. 3. С. 14.

¹³ Мусаева Г. М., Гаджимахов В. К. Уполномоченный по правам человека Российской Федерации как специализированный институт по содействию защиты прав и свобод граждан // Юридический вестник ДГУ. 2014. № 2. С. 26.

ализированного уполномоченного в регионах. Однако его функционирование требует дальнейшего изучения и совершенствования.

Предложения по совершенствованию института уполномоченного по правам коренных малочисленных народов

В связи с наличием в Российской Федерации тенденции усиления вертикали государственной власти и для минимизации «зависимости» от региональных властей, одним из направлений совершенствования может являться создание структуры, координирующей деятельность уполномоченных по правам КМН в государственном механизме защиты прав и свобод субъектов Российской Федерации.

В этой связи Е. М. Иванов, учитывая конституционный правовой статус КМН, предлагает учредить уполномоченного по защите их прав на федеральном уровне, который бы возглавил систему уполномоченных такой специализации в регионах¹⁴.

Однако, как представляется, в период формирования рассматриваемого института подобную административную вертикаль целесообразнее создать на уровне Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, включающих большинство территорий традиционного проживания КМН.

Другим направлением может стать расширение функционального потенциала рассматриваемого уполномоченного. При этом данный институт не должен развиваться по пути его наделяния полномочиями, включающими возможность императивного требования от органов публичной власти устранения нарушений прав отдельных категорий лиц. Эти функции выполняют прокуратура и иные контрольно-надзорные органы. Институт уполномоченных по правам КМН должен совершенствоваться за счет расширения функций представительства

прав защищаемой категории в органах государственной власти и местного самоуправления и наделяния инструментами лоббирования их интересов.

Например, к имеющимся в перечисленных выше регионах полномочиям в законотворческом процессе уполномоченному по правам КМН целесообразно добавить права участия в заседаниях законодательных (представительных) органов власти с возможностью выступления, составления обязательных к рассмотрению заключений на проекты правовых актов, а также ходатайствования о приостановлении действия правовых актов до рассмотрения судом вопроса об их законности.

При взаимодействии с судебными органами власти предлагается наделять уполномоченного правом на обращение в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации с запросом о проверке соответствия регионального закона статутному закону субъекта Российской Федерации.

В целях исключения злоупотреблений со стороны исполнительных органов власти наделять правами участия в заседаниях органов власти, направления в публичные ведомства обязательные к рассмотрению предложения по вопросам совершенствования правоприменительной практики и мотивированные заключения на издаваемые ими правовые акты и их проекты.

При взаимодействии с институтами гражданского общества следует развивать формы и методы совместной правозащиты, заложенные в том числе в Федеральном законе от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ», согласно которому субъекты общественного контроля вправе в случае выявления фактов нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций направлять полученные в ходе осуществления

¹⁴ См. подробнее: *Иванов В. М.* Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера // *Юридические науки: проблемы и перспективы* : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2015 г.). Казань : Бук, 2015. С. 24—27. URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/141/7801/> (дата обращения: 07.10.2018).

общественного контроля сведения уполномоченным по правам КМН в субъектах Российской Федерации.

При этом круг методов и средств правозащиты следует унифицировать на уровне Российской Федерации в модельном правовом акте, иначе разный объем полномочий омбудсменов по правам КМН в регионах ставит возможность защиты прав рассматриваемой катего-

рии граждан в зависимость от места проживания.

Учет предлагаемых изменений законодательства на пути становления института уполномоченного по правам КМН будет способствовать его подлинной независимости, повышению эффективности правозащитной деятельности и уровня доверия групп населения, интересы которых он призван защищать.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Акимова М. А.* Формы и методы негосударственной защиты прав и свобод личности // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2011. — Вып. 3. — С. 9—15.
2. *Богославский Е. А.* Уполномоченный по правам человека как субъект государственного контроля и надзора // Вестник Адыгейского государственного университета. — 2015. — Вып. 3 (163). — С. 228—230.
3. *Иванов В. М.* Институт уполномоченного по правам коренных малочисленных народов Севера // Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы III Междунар. науч. конф. (г. Казань, май 2015 г.). — Казань : Бук, 2015. — С. 24—27.
4. *Мусаева Г. М., Гаджимахадов В. К.* Уполномоченный по правам человека Российской Федерации как специализированный институт по содействию защиты прав и свобод граждан // Юридический вестник ДГУ. — 2014. — № 2. — С. 25—27.
5. *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.

Материал поступил в редакцию 21 февраля 2019 г.

THE INSTITUTE OF OMBUDSMAN FOR THE RIGHTS OF INDIGENOUS PEOPLES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: MAIN DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

KOLESNIKOVA Olga Vladimirovna, Prosecutor of the Department for Supervision over Compliance with Federal Legislation of the Prosecutor's Office of the Republic of Khakassia
Ov-kolesnikova-2014@yandex.ru
655017, Russia, Republic of Khakassia, Abakan, ul. Chertygasheva, d. 80

Abstract. *The paper has investigated the human rights activities of the State authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the context of small indigenous peoples as persons having constitutional and legal status and a higher level of guarantees than ordinary citizens have because of their paucity. The author questions the independence of local laws from the State authorities of the constituent entities of Russian Federation using comparative analysis of regional laws of the Republics of Buryatia, Sakha (Yakutia), Kamchatka and Krasnoyarsk Regions with regard to appointment of ombudsmen to their offices, remuneration and financial support from regional budgets. The circumstances under consideration together with the lack of uniform approaches to the scope and nature of the functional instruments of authorized persons have served as the basis for the development of recommendations to coordinate their activities, to adjust the legal framework of the constituent entities of the*

Russian Federation in terms of requirements for applicants, and the scope of powers assigned to enforce human rights potential that are of practical importance and can be used by the authorities in in their rule-making work.

Keywords: *ombudsman, small indigenous peoples, human rights activities, legal protection, protection of rights, public authorities, ombudsman for the rights of small indigenous peoples, improvement of the legislation.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Akimova M. A. Formy i metody negosudarstvennoj zashchity prav i svobod lichnosti // Vestnik Volgogradskoj akademii MVD Rossii. — 2011. — Vyp. 3. — S. 9—15.
2. Bogoslavskij E. A. Upolnomochennyj po pravam cheloveka kak sub»ekt gosudarstvennogo kontrolya i nadzora // Vestnik Adygejskogo gosudarstvennogo universiteta. — 2015. — Vyp. 3 (163). — S. 228—230.
3. Ivanov V. M. Institut upolnomochennogo po pravam korennyh malochislennyh narodov Severa // Yuridicheskie nauki: problemy i perspektivy : materialy III Mezhdunar. nauch. konf. (g. Kazan', maj 2015 g.). — Kazan' : Buk, 2015. — S. 24—27.
4. Musaeva G. M., Gadzhimahadov V. K. Upolnomochennyj po pravam cheloveka Rossijskoj Federacii kak specializirovannyj institut po sodejstviyu zashchity prav i svobod grazhdan // Yuridicheskij vestnik DGU. — 2014. — № 2. — S. 25—27.
5. Filippova N. A. Zashchitnik prav korennyh narodov v regionah Rossii: stanovlenie instituta // Nauchnyj ezhegodnik instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossijskoj akademii nauk. — 2016. — T. 16. — Vyp. 2. — S. 105—120.