



Научный ежегодник Института философии и права
Уральского отделения Российской академии наук
2016. Том 16. Вып. 2, с. 105–120
<http://yearbook.uran.ru>

ЗАЩИТНИК ПРАВ КОРЕННЫХ НАРОДОВ В РЕГИОНАХ РОССИИ: СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА

УДК 342.57(470+571)(=1.2)

Наталья Алексеевна Филиппова

доктор юридических наук, кандидат политических наук,
заведующая кафедрой государственного и муниципального права
Сургутского государственного университета,
г. Сургут. E-mail: filip64@mail.ru

В статье исследован процесс формирования в субъектах Российской Федерации института специализированного уполномоченного по правам человека – защитника прав коренных народов; определены его хронологические границы и политическая география. Новые тенденции в развитии конституционного права субъектов Российской Федерации соотнесены с тенденциями развития федеральных институтов представительства и защиты прав человека, а также с опытом представительства национальностей в период социалистического государства. Показано, что перед субъектами Российской Федерации, решающими проблему защиты прав коренных народов, возникает два институциональных выбора. Во-первых, это выбор между государственным или общественным статусом защитника прав коренных народов. Во-вторых, если выбор сделан в пользу государственного статуса, то это выбор между учреждением специального омбудсмена (наряду с омбудсменом по защите прав общей компетенции) и отказом от учреждения новой государственной должности. Вместо этого омбудсмен по защите прав общей компетенции наделяется новым перечнем функций и полномочий в сфере защиты прав коренных народов. Проведен сравнительный анализ регионального законодательства, на основании которого предложена авторская типологизация уполномоченных по защите прав коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации по критерию порядка формирования этого государственного органа, а именно, выделены парламентская (Красноярский край), смешанная (Камчатский край) и административная модели

(Республика Алтай) наделяет полномочиями защитника прав коренных народов в субъектах Российской Федерации как самостоятельного должностного лица субъекта РФ. Также в качестве типичной выделена югорская модель защиты прав коренных малочисленных народов, которая предполагает наделять новыми полномочиями омбудсмена общей компетенции Уполномоченного по защите прав человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Названы основные юридические характеристики правового статуса защитника прав коренных народов, учрежденного в некоторых российских регионах, включая перечень полномочий защитника прав коренных народов. Показано влияние российских правовых традиций и новелл федерального законодательства на формирование института защитника прав коренных народов в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: уполномоченный по защите прав и свобод человека и гражданина в субъекте Российской Федерации, уполномоченный по правам народов, коренные малочисленные народы, защитник коренных народов

Конституционная доктрина Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации была сформирована в 1990-е гг. и довольно долго не меняла своего содержания. Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который был принят в 1996 г., создал правовую основу деятельности федерального уполномоченного, фактически осуществляющего свои полномочия с 1994 г. Данным законом была предусмотрена лишь одна из моделей института – парламентская, в соответствии с требованиями статьи 103 Конституции РФ. Этот же закон предоставил субъектам РФ право учреждать аналогичные должности. Первыми среди регионов, воспользовавшихся этим правом, стали Республики Башкортостан и Татарстан, Свердловская область, Санкт-Петербург и некоторые другие субъекты РФ. В прошлом столетии в регионах России появилось чуть более полутора десятков региональных омбудсменов.

В государствах Восточной Европы и Балтийского региона, где аналогичный институт был учрежден несколько раньше, практически сразу начался процесс специализации уполномоченных по правам, отражающей и особенности предмета правовой защиты, и специфику защищаемых субъектов права. Для региона типичны специализированные омбудсмены – уполномоченные по правам детей (созданы в государствах Балтии) [Шалашевичуте 2006: 289] и по защите права на информацию (Венгрия) [Ленковикс 2006: 182].

Однако среди специализированных уполномоченных в этих государствах пока нет защитников прав коренных народов. Наиболее близким к такому омбудсмену является институт комиссара со специальными полномочиями по защите прав национальных и этнических меньшинств, возникший в Венгрии [Ленковикс 2006: 182]. Из государств «старой демократии» аналогичный институт имеется в Швеции и Австралии [Немечкин 2001: 124]. Для государств Европы в целом такую функцию осуществляет Верховный комиссар по делам национальных меньшинств (должность учреждена в 1982 г. на Хельсинкском саммите СБСЕ).

В России процессы специализации уполномоченных по защите прав начались позже. Институт Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав детей был учрежден в 2009 г., Уполномоченного по защите прав пред-

принимателей – в 2012 г. Среди общественных помощников последней функции также были разделены, что позволяет говорить о дальнейшей специализации омбудсменов в России. В частности, действуют общественные Интернет-омбудсмен, инвестиционный омбудсмен, налоговый омбудсмен, таможенный омбудсмен, омбудсмен в сфере борьбы с коррупцией и т.д., всего около двух десятков общественных омбудсменов. В процессе разработки находится законодательство о федеральном финансовом омбудсмене, при том что Ассоциация российских банков (АРБ) заявила о необходимости формирования такого института более десяти лет назад. В 2010 г. эту функцию на общественных началах стал осуществлять П.А. Медведев. В целом процесс специализация уполномоченных в России «обгоняет» процесс законодательного установления их статуса, что и объясняет распространение института общественных омбудсменов. Во всяком случае мы можем говорить об особой группе саморегулируемых отраслевых омбудсменов в России как о заметном правовом феномене [Эмих 2013].

В силу названных причин интерес к институту защитников прав в регионах в полной мере появился лишь к концу первого десятилетия XXI в. Под влиянием изменений федерального законодательства в субъектах РФ начали учреждать не только омбудсменов общей компетенции, но и специализированных уполномоченных. Помимо уполномоченных, отнесенных к числу государственных должностей субъектов РФ, назначали также общественных уполномоченных и общественных помощников «государственных» уполномоченных.

Важно подчеркнуть, что Россия уже имела собственный опыт полномочного представительства и защиты прав коренных народов. Характерно, что такой институт был сформирован именно в региональном формате. В 1921 г. Декретом ВЦИК и СНК были учреждены полномочные представительства при Народном комиссариате по делам национальностей. Такие представительства формировало каждое автономное образование (в тот период – только автономные республики и автономные области, так как автономных округов еще не было, существовали только национальные округа) [Белозерова 2008: 16]. Когда Наркомат по делам национальностей прекратил свое существование, институт полномочных представителей был сохранен, а сфера его применения даже расширена за счет национальных округов. Постановлением ВЦИК и СНК от 29 апреля 1929 г. было утверждено Положение об уполномоченных по делам национальных меньшинств [Постановление... 1929].

В апреле 1999 г. группа депутатов инициировала проект федерального закона «Об Уполномоченном Федерального Собрания по правам народов Российской Федерации», но он был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации [Заметина 2014: 215-216].

Не удивительно, что в начале текущего столетия в субъектах РФ начались поиски собственных моделей защиты прав коренных малочисленных народов, которые стали частью процесса учреждения специализированных региональных омбудсменов. Одним из первых таких российских регионов стал Хабаровский край [Закон № 351, 2001]. В 2001 г. в этом субъекте Федерации была внедрена уникальная система *общественных представителей из*

числа самих коренных народов без формирования государственной должности омбудсмена. Уполномоченным представителем коренных малочисленных народов края мог быть избран не только гражданин из числа таких народов, но и община, общественная организация, ассоциация общин и организаций коренных народов. Однако перечень публичных прав таких уполномоченных представителей оказался невелик. В основном это было право внести предложение в Правительство края по вопросам, затрагивающим интересы аборигенов, участие в разработке соответствующих проектов нормативных правовых актов (включая региональные программы), а также осуществление различных форм общественного контроля. В 2010 г. все уполномоченные представители коренных народов были объединены в советы разных уровней: районные и городские (при соответствующих главах публично-территориальных образований) и при Губернаторе Хабаровского края. Иными словами, институт защитников прав коренных народов трансформировался в ставший уже привычным институт специализированных общественных советов при высших должностных лицах.

Вместе с тем на рубеже 10–20-х гг. XXI в. в субъектах РФ появился новый институт защиты прав коренных народов: уполномоченный по правам коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Новизна подхода заключалась в том, что учреждалась особая государственная должность субъекта Федерации – модификация специализированного омбудсмена. Опыт формирования такого института защитника коренных народов есть в четырех субъектах Российской Федерации: Красноярском крае (с 2007 г.), Камчатском крае, Якутии (с 2013 г.), Республике Алтай (с 2015 г.). Идет процесс формирования института в Бурятии. В июле 2015 г. Народным Хуралом были определены основы его правового положения. Временно деятельность Уполномоченного представителя по правам коренных народов Севера при Народном Хурале Республики осуществляется на общественных началах без учреждения государственной должности.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре попытка создания института защитника прав коренных народов оказалась нерезультативной. В феврале 2015 г. общественности был представлен проект окружного закона «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», который был разработан Ассамблеей коренных народов Севера в составе окружной Думы. Однако Правительство округа посчитало этот проект слишком затратным для регионального бюджета (9 млн руб.) [Уполномоченного... 2015]. Поскольку в 2014 г. к Уполномоченному по правам человека в ХМАО-Югре поступило лишь 9 обращений от представителей этих народов, цена в 1 млн руб. за одно обращение была признана чрезмерной.

Между тем у института защитника коренных народов уже имеется солидное нормативное обоснование. Первое упоминание о такой государственной должности в субъекте РФ имеется в Указе Президента РФ от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» [Указ... 2009]. Затем эта государственная должность была упомянута в Федеральном законе «Об основах общественного контро-

ля в Российской Федерации» (2012 г.) [Федеральный закон № 212-ФЗ, 2014]. Наконец, 6 апреля 2015 г. федеральный законодатель принял пакет законопроектов [Федеральный закон № 76-ФЗ, 2015], направленных на регулирование статуса региональных омбудсменов, среди которых основными стали поправки в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В этом законе появилась новая глава 2.1, в которой сосредоточены рамочные правовые нормы, определяющие порядок формирования, деятельности и содержания юридической ответственности уполномоченных по правам человека и иных (специализированных) региональных омбудсменов.

В установленных федеральным законодательством рамках стали формироваться различные модели региональных уполномоченных по правам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Можно выделить как минимум четыре такие модели. Рассмотрим их в той последовательности, в какой они формировались.

Красноярская модель защитника прав коренных народов. Возникновение института Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае было обусловлено процессом интеграции этого сложностроенного субъекта Федерации, объединением Красноярского края и двух автономных округов в его составе: Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского округов [Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ, 2005]. Новый субъект РФ возник 1 января 2007 г., переходный период составил год (до 31 декабря того же года). Согласно положениям объединительного закона, в течение переходного периода формировались органы государственной власти вновь созданного Красноярского края, в частности прошли выборы в Законодательное Собрание края. В соответствии с требованиями пункта 3 статьи 11 Федерального конституционного закона от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ в состав регионального парламента были избраны 52 депутата, из которых четверо должны были представлять население бывших автономных округов, а ныне административно-территориальных единиц края с особым статусом. Уставным законодательством края эти публично-территориальные образования названы районами.

Важно подчеркнуть, что упомянутые четверо депутатов формально не были представителями исключительно коренных народов. Российское избирательное законодательство не допускает формирования подобных квот в составе представительных органов. Хотя такая практика может складываться в силу парламентских традиций, когда в составе региональной думы формируется объединение депутатов-представителей коренных малочисленных народов с особым набором парламентских прав (как, например, в Ханты-Мансийском автономном округе). Более того, депутаты от новых районов не получили специального статуса в региональном парламенте. Согласно Уставному закону Красноярского края «О Законодательном Собрании Красноярского края» [Уставный закон № 8-2864, 2009], они не образовали депутатского объединения в составе регионального законодательного органа, не получили права законодательной инициативы или права

предварительного рассмотрения законопроектов, касающихся интересов коренных народов края, не говоря уже о других, более серьезных рычагах влияния на региональный законодательный процесс.

Таким образом, гарантия представительства изначально не рассматривалась как гарантия защиты интересов коренных народов, проживающих в этих автономных образованиях. Ставка была сделана на институт специализированного уполномоченного по защите их прав и интересов, который был создан в 2008 г. В итоге в этом крае сложилась уникальная и на сегодняшний день самая эффективная система защиты прав коренных народов с точки зрения и правового регулирования, и результатов деятельности защитника.

Согласно закону «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» (принят в 2007 году) [Закон № 3-626, 2007], региональный омбудсмен наделен полномочием назначить двух специализированных уполномоченных: по правам ребенка и по правам коренных малочисленных народов. (В 2013 г. в краевое законодательство были внесены поправки и по бизнес-омбудсмену, но у него статус особый). Все трое омбудсменов учреждены как занимающие государственные должности края. Однако порядок их избрания разный. Уполномоченного по правам человека утверждают на должность непосредственно депутаты регионального парламента. При этом определен достаточно широкий круг субъектов, имеющих право предлагать кандидатуры на должность Уполномоченного в региональный парламент: Губернатор Красноярского края; депутаты Законодательного Собрания и их объединения; депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые избраны от Красноярского края; представительные органы муниципальных образований; Совет Гражданской ассамблеи Красноярского края; общественные объединения (но не политические партии), которые зарегистрированы и действуют на территории Красноярского края, если уставной целью деятельности этих общественных объединений является защита прав и свобод человека и гражданина.

А вот специализированных омбудсменов назначает уже вступивший в должность Уполномоченный по правам человека в крае, хотя и с согласия Законодательного Собрания края. Основы правового статуса уполномоченного по правам коренных народов регулирует краевой закон, а конкретизируется этот статус специальным Положением, которое утверждается приказом Уполномоченного по правам человека края (в настоящее время действует приказ от 18 декабря 2013 г. № 20). Согласно этому Положению, «общий омбудсмен» вправе назначать еще и представителей уполномоченного по правам коренных народов, действующих на территории муниципальных образований и работающих на общественных началах. Таким образом, деятельность уполномоченного по защите прав коренных народов охватывает всю территорию края, а не только территории бывших автономных округов (ныне муниципальных районов).

Так, в 2013 г., согласно ежегодному докладу краевого Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов, к нему поступило 109 обращений, среди которых от жителей Таймырского Долгано-Ненецкого и

Эвенкийского муниципальных районов – 95; оставшиеся 14 обращений – от жителей иных муниципальных образований.

Понятный интерес вызывает и перечень публичных прав и полномочий, предоставленных защитнику прав коренных народов. Он определен непосредственно законом края (пункт 3 статьи 22). Это: 1) рассмотрение обращений о нарушениях прав граждан из числа коренных народов и народов в целом и принятие по ним решений в пределах компетенции Уполномоченного; 2) право посещения органов государственной власти и органов местного самоуправления края; право знакомиться с условиями проживания и быта аборигенов; 3) ведение мониторинга выполнения федерального и краевого законодательства, регулирующего правовое положение коренных народов; 4) право внесения правотворческих (законодательных) предложений в органы государственной власти края; 5) право участия в работе совещаний и коллегий, проводимых органами государственной власти и органами местного самоуправления, если рассматриваются вопросы, затрагивающие интересы аборигенов; 6) полномочие доверенного представителя аборигенов в суде; 7) право взаимодействия с общественными объединениями и общественной палатой коренных народов края; 8) представление ежегодного доклада по соблюдению прав коренных малочисленных народов на территории края в Законодательное Собрание края.

Надо сказать, что объемные и содержательные доклады защитника включают десятки законодательных предложений, обобщение судебной практики по защите прав коренных народов, анализ не только краевой практики, но и практики защиты прав этих народов в других субъектах РФ.

Камчатская модель защитника прав коренных народов. В Камчатском крае институт Уполномоченного по защите прав коренных народов возник относительно недавно, в 2013 г. В отличие от Красноярского края, здесь был принят отдельный закон об этой государственной должности [Закон № 367, 2013]; фактически же уполномоченный приступил к работе только в 2014 г. Порядок его назначения в сравнении с красноярской моделью иной: кандидатуру предлагает Губернатор края, а избирает на должность Законодательное Собрание края. Однако очень важен момент условий реализации полномочий Губернатора: Губернатор представляет в Законодательное Собрание Камчатского края не более трех кандидатов для назначения на должность Уполномоченного с учетом мнения Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Камчатского края (п. 3 статьи 6 Закона). Объем и содержание полномочий и публичных прав сопоставимы с объемом и содержанием таковых у защитника прав коренных народов в Красноярском крае. Однако вместо права правотворческой инициативы имеется менее определенное право «участия в правотворческом процессе» (в каком качестве? только в качестве эксперта?); также Уполномоченный не рассматривается как участник судебного разбирательства на основании доверенности, но лишь «предлагает уполномоченным органам обратиться в суд с заявлением о защите нарушенных прав коренных малочисленных народов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» (пп. 4 пункта 1 статьи 8 Закона).

Камчатский край также относится к вновь образованным субъектам РФ. В процессе его образования прекратил существование Корякский автономный округ [Федеральный конституционный закон № 2-ФКЗ, 2006]. Объединительным Федеральным конституционным законом здесь также предусматривалось формирование квоты представительства жителей бывшего автономного округа в составе вновь избранного Законодательного Собрания. Это была самая внушительная квота (в сравнении с парламентами иных вновь образованных субъектов РФ): 10 депутатских мест из 50 (пп. 3 пункта 1 статьи 9 Федерального конституционного закона). Таким образом, возможность повлиять на законодательный процесс в интересах всех представляемых, в том числе и коренных народов, изначально была реальной. Но этот институт не был сохранен в Уставе нового субъекта Федерации (п. 3 статьи 14 Устава Камчатского края) [Устав № 414, 2008]. В настоящее время в крае действует однопалатный парламент в составе 28 депутатов, в котором не предусмотрено квоты представительства жителей Корякского округа как административно-территориальной единицы с особым статусом. То есть никаких институтов защиты прав коренных народов на уровне органов государственной власти к моменту учреждения защитника в этом субъекте РФ уже не было.

Модель защитника прав коренных народов в республиках в составе России – Республика Саха (Якутия), Республика Алтай, Республика Бурятия. Третья модель организации института уполномоченных по защите прав коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока формируется в республиках в составе Российской Федерации. Это такие республики как Республика Саха (Якутия), Республика Алтай, Республика Бурятия. В Республике Алтай была реализована только модель административного уполномоченного: 27 апреля 2015 г. Глава Республики Алтай назначил своим советником и одновременно Уполномоченным по защите прав коренных народов Евгения Танзыкова [Новый уполномоченный... 2015]. Однако уже в июле 2015 г. данная должность стала вакантной. В Бурятии, как уже отмечалось, только предполагается формирование общественного Уполномоченного. Поэтому наибольший интерес представляет опыт Якутии.

Закон «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» был принят 24 июня 2013 г. [Закон № 1220-3, 2013]; в феврале 2014 г. новый омбудсмен приступил к работе. Порядок назначения защитника прав коренных народов в Якутии отличается от обеих ранее рассмотренных моделей; назначение на эту государственную должность осуществляет Глава Республики (указом), а не ее парламент; от представительного органа требуется лишь согласие на назначение. Несогласие Государственного Собрания с предложенной кандидатурой вынуждает Главу Республики вносить новую кандидатуру на должность Уполномоченного по правам коренных народов. Перечень полномочий защитника коренных народов принципиально не отличается от перечня Уполномоченного по правам коренных народов в Камчатском крае. «Новым» можно считать лишь полномочие предоставления правовой помощи, а также права по собственной инициативе принимать меры по защите прав коренных народов «при наличии информации о массовых нарушениях

прав малочисленных народов либо в случаях, связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты».

Итак, можно заметить, что перечень полномочий региональных уполномоченных по правам коренных народов становится все более унифицированным, что обусловлено рамочным регулированием этого института в федеральном законодательстве. Региональные вариации в основном сводятся к моделям избрания или назначения на должность и перечню требований к кандидатам. Именно с этой точки зрения целесообразно выделить три модели формирования Уполномоченного по защите прав коренных народов в северных регионах России: парламентскую, смешанную и административную (табл. 1). При этом требования к кандидатам на должности различаются не столь существенно (табл. 2).

Югорская модель защиты прав коренных малочисленных народов. Как уже отмечалось, инициатива учреждения специализированного уполномоченного по правам коренных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе-Югре не нашла поддержки у регионального законодателя. Вместо его учреждения было решено модернизировать уже имеющийся институт Уполномоченного по правам человека в ХМАО-Югре. Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» [Федеральный закон № 76-ФЗ, 2015] предоставил субъектам РФ возможность возлагать на региональных Уполномоченных по правам человека функции уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов и других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав отдельных категорий граждан в субъекте РФ (п. 21 ст.16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Иными словами, в субъекте Федерации возможно совмещение двух государственных должностей: должности неспециализированного (общего)

Таблица 1

Модели назначения (избрания) уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах РФ

Парламентская	Смешанная	Административная
<i>Красноярский край</i>	<i>Камчатский край</i>	<i>Саха (Якутия)</i>
Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов назначает региональный Уполномоченный по правам человека с согласия регионального парламента.	Исключительное право внесения кандидатур Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов имеет глава субъекта РФ, решение о назначении принимает региональный парламент.	Уполномоченного по правам коренных малочисленных народов назначает Глава республики с согласия регионального парламента.

Требования к кандидату на должность Уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока

<i>Красноярский край</i>	<i>Камчатский край</i>	<i>Саха (Якутия)</i>
<ul style="list-style-type: none"> • гражданин Российской Федерации • не моложе 30 лет • высшее образование • познания в области прав и свобод человека и гражданина, опыт их защиты 	<ul style="list-style-type: none"> • гражданин Российской Федерации • не моложе 35 лет • высшее образование, • познания в области обычаев и традиций, прав коренных малочисленных народов, опыт защиты прав коренных малочисленных народов 	<ul style="list-style-type: none"> • гражданин Российской Федерации • не моложе 35 лет • высшее образование • опыт работы в области защиты прав малочисленных народов

и специализированных омбудсменов. Именно этот вариант развития института, видимо, будет пока избран в Югре. Два последних доклада Уполномоченного по правам человека в ХМАО-Югре раскрывали именно это направление защиты прав [Создание условий... 2014; Уполномоченного... 2015].

В перспективе этот институт может быть сформирован с высокой долей вероятности. И выбирать, скорее всего, следует из двух первых моделей, адаптированных именно к процессу интеграции сложноустроенных субъектов РФ. Если процесс интеграции примет форму учреждения нового субъекта РФ, последует прекращение полномочий органов государственной власти округов. Прекратит свое существование Ассамблея коренных малочисленных народов Севера в составе Думы ХМАО-Югры. И в этом случае логичным было бы использование именно красноярской модели уполномоченного по защите прав коренных малочисленных народов Севера как наиболее эффективной.

Имеется достаточно оснований предположить, что югорский опыт будет использован и в других субъектах Российской Федерации. Проще возложить функции специализированного защитника прав коренных народов на Уполномоченного по правам с универсальной компетенцией, чей статус уже определен законом субъекта Федерации, а затем добиваться реальной специализации в сфере защиты прав благодаря разделению функций штата общественных помощников при нем. Мы полагаем, что выбор этой модели обусловлен не только ее экономичностью и простотой. Он отражает некоторые особенности эволюции института, который в 1990-е гг. имел в России характер заимствованного и лишь к настоящему времени начинает органично вписываться в национальную правовую систему. В Швеции (где институт возник), а впоследствии и в иных государствах континентальной Европы, формирование института омбудсмана было оборотной стороной укрепления парламентаризма. Публичное представительство (как функция формирования публичной воли) обособлялось от частного представитель-

ства (как функции выражения и защиты интересов). Необходимость признания и защиты отдельных интересов в публичном праве, которые при новой модели представительства могли быть просто не учтены, потребовала использования в публичном праве гибридных способов представительства. Такое представительство можно обозначить как представительство, подобное частноправовому [Филиппова 2011: 39, 54]. Оно является публичным по составу участников правоотношения, но аналогично частноправовому представительству по характеру юридической связи между ними. Примеров такого представительства в публичном праве много: это все разновидности полномочного представительства при органах власти, отчасти представительство субъектов федераций, а также институт уполномоченных по правам человека («защитников народа»), включая сюда всех специализированных омбудсменов.

Российское право характеризуется слабостью республиканской традиции в построении и функционировании институтов публичного представительства и наоборот – явно выраженной демократической традицией [Филиппова 2013]. Наряду с другими обстоятельствами, это способствует формированию в России модели делегативной демократии, где доминируют институты гражданского участия, а не институты публичного представительства. Подчиненный характер федерального и региональных парламентов – одна из причин относительной ограниченности публичных прав и полномочий омбудсменов с общей компетенцией. В таких условиях общественные специализированные омбудсмены (или общественные помощники государственных или муниципальных омбудсменов, а также общественные консультативные советы при уполномоченных по правам человека) могут быть более востребованными и эффективными.

Таким образом, для государств развивающейся демократии характерен не столько переход от генерации «классических» омбудсменов к специализированным (первые реализуют преимущественно функции парламентского контроля, а вторые – функцию публичной внесудебной защиты прав [Reif 2004: 333-334]). Как справедливо отмечает В.В. Чуксина, по пути специализации пошли и некоторые развитые демократические государства [Чуксина 2011: 53]. Куда важнее для России и иных государств – республик бывшего СССР другая тенденция: распространение общественных (саморегулируемых) омбудсменов, общественных помощников публичных омбудсменов и консультативных общественных советов при публичных омбудсменах, осуществляющих выражение и защиту специальных групп социально значимых интересов.

Материал представлен в редколлегию 21.08.2015 г.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Белозерова М.В. 2008. Деятельность представительств и уполномоченных по делам национальных меньшинств Наркомнаца в Южной Сибири (1920-1930-е гг.) // Изв. Алтай. гос. ун-та. Вып. 4, [ч.] 4: Серия: История. Политология. С. 16-21.

Заметина Т.В. 2014. Институт Уполномоченного по правам народов: особенности становления, проблемы и перспективы развития в Российской Федерации // Ленингр. юрид. журн. № 2 (36). С. 209-221.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре А.Л. Сидорова на круглом столе «Мировой опыт работы омбудсмена и защита прав национальных меньшинств в России» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.upch.admhmao.ru/wps/portal/humn/home> (дата обращения: 17.08.2015).

Ленковикс Б. 2006. Мандат омбудсмана в национальном и общественном праве: настоящее и будущее // Омбудсманы мира. Ташкент : Большая энцикл. Узбекистана. С. 178-194.

Немечкин В.Н. 2011. Пути совершенствования реализации механизма прав национальных меньшинств в Российской Федерации // Социально-полит. науки. № 1. С. 122-125.

Новый Уполномоченный по защите прав коренных народов назначен в Горном Алтае [Электронный ресурс], 2015 // ФедералПресс. 27 апр. – URL: http://fedpress.ru/news/polit_vlast/news_polit/1430138270-novyi-upolnomochennyi-po-zashchite-prav-korennykh-narodov-naznachen-v-gornom-altae (дата обращения: 20.08.2015).

Создание условий для ведения традиционной хозяйственной деятельности титульных народов посредством нормотворческой деятельности органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс], 2014 : докл. Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (г. Красноярск, 30 сентября 2014 года). URL: <http://www.upch.admhmao.ru/wps/portal/humn/home> (дата обращения: 20.07.2015).

Уполномоченного по коренным народам в Югре пока не будет [Электронный ресурс], 2015 // Сургутинтерновости. 20 февр. URL: http://in-ws.ru/?option=com_content&view=article&id=15498:2015-02-20-15-14-50&catid=101:2010-11-03-20-41-20&Itemid=198 (дата обращения: 20.07.2015).

Филиппова Н.А. 2011. Представительство субъектов Российской Федерации (доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования) : дис. ... д-ра юрид. н. Екатеринбург. 479 с.

Филиппова Н.А. 2013. Новые институты гражданского участия в России как национальный вариант делегативной демократии // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. Т. 13, вып. 2. С. 101-114.

Чуксина В.В. 2011. Специализированные институты по содействию и защите прав человека и «классический» омбудсмен: сравнительно-правовой анализ // Акад. юрид. журн. № 1. С. 52-60.

Шалашевичуте Р. 2006. Контролер по защите прав детей Литовской Республики // Омбудсманы мира. Ташкент : Большая энцикл. Узбекистана. С. 288-289.

Эмих В.В. 2013. Отраслевые саморегулируемые омбудсмены // Право и экономика. № 11. С. 21-27.

Reif L.C. (ed.) 2004. The ombudsman, good governance, and the international human rights system / ed. by Linda C. Reif. Hague : Martinus Nijhoff Publishers. 426 p.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2005. № 42. Ст. 4212.

Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ «Об образовании в составе РФ нового субъекта РФ в результате

объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2006. № 29. Ст. 3119.

Федеральный закон Российской Федерации от 6 апреля 2015 года № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» // Рос. газ. 2015. 21 мая.

Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Рос. газ. 2014. 23 июля.

Указ Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 «О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2009. № 49, ч. 2. Ст. 5921.

Постановление Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Совета Народных Комиссаров Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 29 апреля 1929 года «Об утверждении Положения об уполномоченных по делам национальных меньшинств» (утратил силу) // Собрание указов Рос. Совет. Федератив. Социалист. Республики. 1929. № 42. Ст. 449.

Устав Камчатского края от 4 декабря 2008 года № 141 (принят Законодательным Собранием Камчатского края 14 ноября 2008 г.). Петропавловск-Камчатский, 2008. 28 с.

Уставный закон Красноярского края от 29 января 2009 года № 8-2864 «О Законодательном Собрании Красноярского края» // Ведомости высш. органов гос. власти Краснояр. края. 2009. № 9 (305).

Закон Республики Саха (Якутия) от 24 июня 2013 года № 1220-3 N 1327-IV «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов Севера в Республике Саха (Якутия)» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sakha.gov.ru/node/180224> (дата обращения: 17.08.2015).

Закон Камчатского края от 19 декабря 2013 года № 367 «Об Уполномоченном по правам коренных малочисленных народов в Камчатском крае» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=2355636> (дата обращения: 17.08.2015).

Закон Красноярского края от 25 октября 2007 г. № 3-626 «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/496/print/yes> (дата обращения: 17.08.2015).

Закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 года № 351 «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в Хабаровском крае» (с изм. и доп.) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/995105495> (дата обращения: 17.08.2015).

References

Belozerova M.V. *Deyatel'nost' predstavitel'stv i upolnomochennykh po delam natsional'nykh men'shinstv Narkomnatsa v Yuzhnoy Sibiri (1920-1930-e gg.)* [Activity of the representative offices and commissioners on national minorities affairs of People's Commissariat on National Affairs in South Siberia (1920–1930)], *Izv. Altay. gos. un-ta*, 2008, iss. 4, pt. 4, pp. 16-21. (in Russ.).

Chuksina V.V. *Spetsializirovannye instituty po sodeystviyu i zashchite prav cheloveka i «klassicheskiy» ombudsmen: sravnitel'no-pravovoy analiz* [Specialized institutes on human rights promotion and protection and “classic” ombudsman: comparative law analysis], *Akad. yurid. zhurn.*, 2011, no. 1, pp. 52-60. (in Russ.).

Doklad Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Khanty-Mansiyskom avtonomnom okruge – Yugre A.L. Sidorova na kruglom stole «Mirovoy opyt raboty ombudsmena i zashchita prav natsional'nykh men'shinstv v Rossii» [Report of the Commissioner on human rights in

Khanty-Mansi Autonomous Okrug-Yugra A.L. Sidorov during round-table “World experience of ombudsman functioning and protection of national minorities rights”, available at: <http://www.upch.admhmao.ru/wps/portal/humn/home> (accessed 17 August 2015). (in Russ.).

Emikh V.V. *Otraslevye samoreguliruemye ombudsmeny* [Industry self-regulatory ombudsmen], *Pravo i ekonomika*, 2013, no. 11, pp. 21-27. (in Russ.).

Federal'nyy konstitutsionnyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 12 iyulya 2006 g. № 2-FKZ “Ob obrazovanii v sostave RF novogo sub»ekta RF v rezul'tate ob»edineniya Kamchatskoy oblasti i Koryakskogo avtonomnogo okruga” [Federal Constitutional Law of July 12, 2006 No. 2-FKZ on the Formation of the New Subject of the Russian Federation by integration of Kamchatsk oblast and Koryaks Autonomous Okrug], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2006, no. 29, art. 3119. (in Russ.).

Federal'nyy konstitutsionnyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 14 oktyabrya 2005 g. № 6-FKZ “Ob obrazovanii v sostave Rossiyskoy Federatsii novogo sub»ekta Rossiyskoy Federatsii v rezul'tate ob»edineniya Krasnoyarskogo kraya, Taymyrskogo (Dolgano-Nenetskogo) avtonomnogo okruga i Evenkiyskogo avtonomnogo okruga” [Federal Constitutional Law of October 14, 2005 No. 6-FKZ on the Formation of the New Subject of the Russian Federation by integration of Krasnoyarsk Kray, Taymir (Dolgano-Nenets) Autonomous Okrug and Evenk Autonomous Okrug], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2005, no. 42, art. 4212. (in Russ.).

Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 21 iyulya 2014 goda № 212-FZ “Ob osnovakh obshchestvennogo kontrolya v Rossiyskoy Federatsii” [Federal Law of the Russian Federation of July 21, 2014 No. 212-FZ on Fundamentals of Public Control in the Russian Federation], *Ros. gaz.*, 2014, 23 July. (in Russ.).

Federal'nyy zakon Rossiyskoy Federatsii ot 6 aprelya 2015 g. № 76-FZ “O vnesenii izmeneniy v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiyskoy Federatsii v tselyakh sovershenstvovaniya deyatel'nosti upolnomochennykh po pravam cheloveka” [Federal Law of the Russian Federation of April 6, 2015 No. 76-FZ on Amendments to the Certain Legislative Acts of the Russian Federation for Improving Activity of the Commissioners on Human Rights], *Ros. gaz.*, 2015, 21 May. (in Russ.).

Filippova N.A. *Novye instituty grazhdanskogo uchastiya v Rossii kak natsional'nyy variant delegativnoy demokratii* [New institutes of civil participation in Russia as national variant of delegative democracy], *Nauch. ezhegodnik In-ta filosofii i prava Ural. otd-niya Ros. akad. nauk*, 2013, vol. 13, iss. 2, pp. 101-114. (in Russ.).

Filippova N.A. *Predstavitel'stvo sub»ektov Rossiyskoy Federatsii (doktrinal'nye osnovy i osobennosti konstitutsionno-pravovogo regulirovaniya) : dis. ... d-ra yurid. n.* [Representation of the subjects of the Russian Federation (doctrinal foundations and peculiarities of constitutional law regulation): dissertation], Ekaterinburg, 2011, 479 p. (in Russ.).

Lenkoviks B. *Mandat ombudsmena v natsional'nom i obshchestvennom prave: nastoyashchee i budushchee* [Ombudsman mandate in national and public law: presence and future], *Ombudsmany mira*, Tashkent, Bol'shaya entsikl. Uzbekistana, 2006, pp. 178-194. (in Russ.).

Nemechkin V.N. *Puti sovershenstvovaniya realizatsii mekhanizma prav natsional'nykh men'shinstv v Rossiyskoy Federatsii* [Ways of improving the realization of the national minorities' rights mechanism in the Russian Federation], *Sotsial'no-polit. nauki*, 2011, no. 1, pp. 122-125. (in Russ.).

Novyy Upolnomochenny po zashchite prav korennykh narodov naznachen v Gornom Altae [New Commissioner on indigenous peoples' rights protection was appointed in Gorniy Altay], *FederalPress*, 2015, 27 April, available at: http://fedpress.ru/news/polit_vlast/news_polit/1430138270-novyi-upolnomochennyi-po-zashchite-prav-korennykh-narodov-naznachen-v-gornom-altae (accessed 20 August 2015). (in Russ.).

Postanovlenie Vserossiyskogo Tsentral'nogo Iсполnitel'nogo Komiteta Soveta Narodnykh Komissarov Rossiyskoy Sovetskoy Federativnoy Sotsialisticheskoy Respubliki ot 29 aprelya 1929 g.

“Ob utverzhenii Polozheniya ob upolnomochennykh po delam natsional'nykh men'shinstv” (utrati silu) [Resolution of the All-Russian Central Executive Committee and the Council of People's Commissars of the Russian Soviet Federative Socialist Republic of April 29, 1929 on the Adoption of Provisions on the Authorized Persons on National Minorities' Affairs (invalid)], *Sobranie ukazov Ros. Sovet. Federativ. Socialist. Respubliki*, 1929, no. 42, art. 449. (in Russ.).

Reif L.C. (ed.) *The ombudsman, good governance, and the international human rights system*, Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 2004, 426 p.

Shalashovichute R. *Kontroler po zashchite prav detey Litovskoy Respubliki* [The Luthuanian Controller for the Protection of the Rights of the Child], *Ombudsmany mira*, Tashkent, Bol'shaya entsikl. Uzbekistana, 2006, pp. 288-289. (in Russ.).

Sozdanie usloviy dlya vedeniya traditsionnoy khozyaystvennoy deyatel'nosti titul'nykh narodov posredstvom normotvorcheskoy deyatel'nosti organov gosudarstvennoy vlasti Khanty-Mansiyskogo avtonomnogo okruga – Yugry : dokl. Upolnomochennogo po pravam cheloveka v Khanty-Mansiyskom avtonomnom okruge – Yugre (g. Krasnoyarsk, 30 sentyabrya 2014 goda) [Forming the conditions for conducting the traditional economic activity of title peoples through law-making activity of Khanty-Mansi Autonomous Okrug-Yugra bodies of state power: report of Commissioner on Human Rights Protection in Khanty-Mansi Autonomous Okrug-Yugra (Krasnoyarsk, September 30, 2014)], available at: <http://www.upch.admhmao.ru/wps/portal/humn/home> (accessed 20 July 2015). (in Russ.).

Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 4 dekabrya 2009 goda № 1381 “O tipovykh gosudarstvennykh dolzhnostyakh sub>ektiv Rossiyskoy Federatsii” [Order of the President of the Russian Federation of December 4, 2009 No. 1381 On the Typical Public Positions of the Subjects of the Russian Federation], *Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii*, 2009, no. 49, pt. 2, art. 5921. (in Russ.).

Upolnomochennogo po korennyim narodam v Yugre poka ne budet [Commissioner on indigenous peoples won't be for a while in Yugra], *Surgutinternovosti*, 2015, 20 February, available at: http://in-ws.ru/?option=com_content&view=article&id=15498:2015-02-20-15-14-50&catid=101:2010-11-03-20-41-20&Itemid=198 (accessed 20 July 2015). (in Russ.).

Ustav Kamchatskogo kraja ot 4 dekabrya 2008 g. № 141 (prinyat Zakonodatel'nym Sobraniem Kamchatskogo kraja 14 noyabrya 2008 g.) [Charter of Kamchatsk Kraja of December 4, 2008 No. 148 (adopted by Legislative Assembly by Kamchatsk Kraja on November 14, 2008)], *Petropavlovsk-Kamchatsky*, 2008, 28 p. (in Russ.).

Ustavnyy zakon Krasnoyarskogo kraja ot 29 yanvarya 2009 goda № 8-2864 “O Zakonodatel'nom Sobranii Krasnoyarskogo kraja” [Charter Law of Krasnoyarsk Kraja of January 29, 2009 No. 8-2864 on the Legislative Assembly of Krasnoyarsk Kraja], *Vedomosti vyssh. organov gos. vlasti Krasnoyarskogo kraja*, 2009, no. 9 (305), pp. 7-21. (in Russ.).

Zakon Kamchatskogo kraja ot 19 dekabrya 2013 goda № 367 “Ob Upolnomochennom po pravam korennykh malochislennykh narodov v Kamchatskom krae” [Law of the Kamchatsk Kraja of December 19, 2013 No. 367 on the Commissioner on the Rights of the Indigenous Not Numerous peoples in the Kamchatsk Kraja], available at: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=2355636> (accessed 17 August 2015). (in Russ.).

Zakon Khabarovskogo kraja ot 27 noyabrya 2001 g. № 351 “Ob upolnomochennom predstavitele korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiyskoy Federatsii v Khabarovskom krae” (s izm. i dop.) [Law of Khabarovsk Kraja of November 27, 2001 No. 351 on the Authorized Representative of the Indigenous Not Numerous peoples of the North, Siberia and Far East of the Russian Federation in Khabarovsk Kraja], available at: <http://docs.cntd.ru/document/995105495> (accessed 17 August 2015). (in Russ.).

Zakon Krasnoyarskogo kraja ot 25 oktyabrya 2007 g. № 3-626 “Ob Upolnomochennom po pravam cheloveka v Krasnoyarskom krae” [Law of the Krasnoyarsk Kraja of October 25, 2007 No. 3-626 on the Commissioner on Human Rights in the Krasnoyarsk Kraja], available

at: <http://www.krskstate.ru/docs/0/doc/496/print/yes> (accessed 17 August 2015). (in Russ.).

Zakon Respubliki Sakha (Yakutiya) ot 24 iyunya 2013 g. № 1220-Z N 1327-IV "Ob Upolnomochennom po pravam korennykh malochislennykh narodov Severa v Respublike Sakha (Yakutiya)" [Law of the Sakha (Yakutia) Republic of June 24, 2013 1220-Z No. 1327-IV on the Commissioner on the Rights of the Indigenous Not Numerous peoples of the Far North in the Sakha (Yakutia) Republic], available at: <http://www.sakha.gov.ru/node/180224> (accessed 17 August 2015). (in Russ.).

Zametina T.V. *Institut Upolnomochennogo po pravam narodov: osobennosti stanovleniya, problemy i perspektivy razvitiya v Rossiyskoy Federatsii* [Institute of the Commissioner on the Peoples' Rights: peculiarities of establishment, problems and prospects of development in the Russian Federation], *Leningr. yurid. zhurn.*, 2014, no. 2 (36), pp. 209-221. (in Russ.).

Natalia A. Filippova, Doctor of Law, Candidate of Political Sciences, Director, Faculty of State and Municipal Law, Surgut State University, Surgut. E-mail: flip64@mail.ru

DEFENDER OF INDIGENOUS RIGHTS IN REGIONS OF RUSSIA: FORMATION OF THE INSTITUTE

Abstract: The article considers the process of establishment of human-rights ombudsman institution (the Ombudsman for Indigenous Peoples' rights) in federal subjects of the RF. The author defines its chronological period and political geography. New tendencies in the development of the federal subjects' constitutional law are compared with those of federal institutions of representation and human rights, alongside with the practices of nationalities representation under socialism. The author underlines the fact that federal subjects in trying to solve the problem of indigenous peoples' rights are face by two institutional options. Firstly, it is the choice between state and public status of the Ombudsman for Indigenous peoples' rights. Secondly, if the choice is made in favor of the state Ombudsman, it results in the choice between the establishment of a special ombudsman (along with an ombudsman for general competence rights), and in the renunciation of a new post. Instead, an ombudsman for general competence rights is entitled with a new list of functions and powers in indigenous peoples' rights protection. The author conducts comparative analysis of regional legislation and offers her own classification of Ombudsmen for Indigenous Peoples' rights in Russia's federal subjects. The classification based on the state authority formation procedure criterion includes the following models of empowering an ombudsman as an independent official: parliamentary (Krasnoyarsk Krai), mixed (Kamchatka Krai) and administrative (Altai Republic). Ugra model of indigenous peoples' rights protection is also singled out. It presupposes a wider list of powers for the ombudsman of the general competence, the ombudsman for human rights in Khanty-Mansyisk autonomous okrug-Ugra. The author indicates the main characteristics of the legal status of the Ombudsman for Indigenous Peoples' rights established in some Russian regions, and includes a list of this official's powers.

Keywords: commissioner for the protection of the rights and freedoms of citizen in Member of Russian Federation; Commissioner for the rights of peoples; indigenous peoples; defender of indigenous peoples.