

Владимир Алексеевич Кряжков,
доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного
и муниципального права Научного иссле-
довательского университета «Высшая шко-
ла экономики», заслуженный юрист РФ
Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru

ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И СЕВЕРНЫЕ НАРОДЫ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ СОУПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются вопросы привлечения коренных народов Севера к принятию решений, затрагивающих их права и законные интересы. Анализируются конституционно-правовые и международные нормы, регулирующие данные отношения, тенденции их развития в Российской Федерации, а также формулируются предложения по совершенствованию законодательства в контексте обеспечения этого права коренных народов.

Коренные малочисленные народы Севера, участие в принятии решений, законодательство о соуправлении, Российская Федерация.

1. Конституционные основы «аборигенных» отношений

Согласно Конституции Российской Федерации [6] Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69). Из данной нормы следует:

- коренные малочисленные народы, в том числе коренные малочисленные народы Севера (в соответствии с Перечнем этих народов, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года № 536 [16]) выделяются в особое этническое сообщество в составе многонационального народа России;
- Российская Федерация признает самобытность названных народов и необходимость специального правового регулирования отношений, связанных с предоставлением им дополнительных прав;
- государство (в лице всей системы органов власти) берет на себя обязанность гарантировать (защищать, охранять, обеспечивать) права коренных малочисленных народов Севера;
- особый правовой статус российских коренных малочисленных народов Севера произведен от его признания в международном праве. Соответственно, Российская Федерация при наполнении указанного статуса конкретным содержанием (правами, гарантиями

ми) в нормотворческой и правоприменительной деятельности призвана ориентироваться на международно-правовые нормы о коренных народах (например, те, которые заключают в себе Декларация ООН 2007 года о правах коренных народов [19] и Конвенция МОТ № 169 о правах коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни в независимых странах [21]);

– коренные малочисленные народы Севера, их объединения и лица, относящиеся к данным народам, вправе требовать от органов государственной и муниципальной власти принятия соответствующих решений и действий с учетом международно-правовых стандартов прав коренных народов.

2. Международно-правовое регулирование участия коренных народов в принятии решений

Участие коренных народов в принятии решений формулируется в международных документах как ключевое право данных народов. В частности, Декларация ООН о правах коренных народов [19], провозглашая право данных народов на самоопределение и увязывая его с автономией или самоуправлением в вопросах, относящихся к их внутренним и местным делам, гарантирует коренным народам право на участие в принятии решений, затрагивающих их права (ст. 3, 4, 18). При этом устанавливается, что государства добросовестно консультируются и сотрудничают с заинтересованными коренными народами через их представительные институты с целью заручиться их полным, предварительным и осознанным согласием, прежде чем принимать и осуществлять законодательные или административные меры, которые могут их затронуть (ст. 19 Декларации). Названное положение последовательно воспроизводится и конкретизируется в контексте различных отношений, в том числе связанных с принятием решений, затрагивающих земельные, территориальные, природоресурсные и экологические права коренных народов, а также их права в сфере культуры и культурного наследия, образования и воспитания детей и т.д. (ст. 10, 11, 12, 15, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30, 32, 36, 37, 38)¹.

Право коренных народов на участие в принятии решений, затрагивающих их права и интересы, находит отражение в Конвенции МОТ № 169 «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» [5]. В статье 6 данного документа записано, что при применении положений Конвенции правительства проводят с соответствующими народами

1 С данными установками созвучно требование Рамочной конвенции Совета Европы от 1 февраля 1995 года о защите национальных меньшинств (ратифицирована Федеральным законом от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств»)[10] – создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются (ст. 15).

в установленных процедурах консультации всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут непосредственно затрагивать их. Особо оговариваются случаи использования земель коренных народов для недроразработок: правительства призваны проводить консультации с указанными народами с целью выяснения, наносится ли и в какой степени ущерб интересам этих народов – до начала осуществления или выдачи разрешений на осуществление любых программ по разработке или эксплуатации природных ресурсов на «аборигенных» землях (ст. 15). Свободное и осознанное согласие коренных народов требуется и при принятии решений, связанных с переселением данных народов (ст. 16).

Право коренных народов на соуправление, что важно отметить, производно от права каждого без какой бы то ни было дискриминации принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей (ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах) [6].

3. Российские реальности соуправления коренных малочисленных народов Севера

Конституция Российской Федерации не выделяет названное право коренных народов, но гарантирует властные полномочия народа, равноправие и самоопределение народов, право граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, осуществлять местное самоуправление (ст. 3, 5, 32, 130). Федеральный закон от 30 апреля 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [7], конкретизируя данные положения, закрепляет право малочисленных народов участвовать через своих уполномоченных представителей в подготовке и принятии органами государственной власти и местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов (п. 5, 6 ч. 1 ст. 8). Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года [14] предусматривает, что решения по изъятию земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов для целей, не связанных с их традиционной хозяйственной деятельностью, принимаются органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с учетом результатов сходов и референдумов по данному вопросу (ст. 31).

Приведенные установки должны были бы стимулировать активность по созданию соответствующих государственно-правовых механизмов, обеспечивающих реализацию этого права. Вместе с тем за последние 10–12 лет наблюдается иная тенденция: возможности коренных народов в сфере соуправления не расширяются, а сужаются. Это связано, в частности, с тем, что:

– отсутствует гарантированное представительство коренных народов в законодательных органах и представительных органах местного самоуправления. В 2004 году было аннулировано правомочие субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства данных народов в своих законодательных органах и представительных органах местного самоуправления;

– не предусматривается организация местного самоуправления, обусловленная компактным проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов, хотя ранее, до принятия Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15], такая возможность не исключалась;

– в 2004 году была отменена норма, позволяющая наделять общины коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока отдельными полномочиями органов местного самоуправления;

– состоялось объединение автономных округов (Долгано-Ненецкого, Эвенкийского и Корякского) с субъектами Российской Федерации, в состав которых они входили². При этом соответствующие коренные малочисленные народы Севера лишились собственных законодательных и иных органов государственной власти, непосредственного представительства в парламенте Российской Федерации и прямых отношений с федеральными органами государственной власти;

– на федеральном уровне ликвидированы государственные органы, непосредственно нацеленные на решение проблем северных народов. Госкомсевер России прекратил свое существование в 2000 году. Последним же в этом ряду стал Комитет Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, упраздненный постановлением палаты от 9 ноября 2011 года № 439-СФ. Проблематика коренных малочисленных народов в настоящий момент составляет лишь один из предметов ведения департамента межнациональных отношений Минрегионразвития России; в Государственной Думе она входит в круг вопросов Комитета по делам национальностей, а в Совете Федерации – Комитета по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера;

– идеи расширения участия коренных народов в управлении делами государства и общества не получают отражения в Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [17] и Комплексе мер по проведению в Российской Федерации Второго международного десятилетия коренных народов мира в 2011–2014 годах [18].

Показателем включенности коренных народов в процесс принятия решений могут служить отношения федеральных органов государственной власти с Ассоциацией коренных малочисленных народов

2 См. соответствующие федеральные конституционные законы [7, 8].

Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – фактически уполномоченным представителем этих народов. Данные отношения не имеют надлежащих правовых основ, спорадичны и не отличаются дружелюбием. Более того, наблюдается стремление принизить статус этой организации, что проявляется в инициировании государственными структурами создания и поддержки альтернативных организаций коренных народов, обсуждении каких-то вопросов без участия представителей Ассоциации, игнорировании ее предложений при выработке законов и иных нормативных правовых актов и документов. Возможно, в указанном же контексте находится отказ Минюста Российской Федерации (уже первично подкрепленный судебным решением) перерегистрировать Ассоциацию как общероссийское объединение по тому основанию, что она не осуществляет деятельность на территории более половины субъектов Российской Федерации и не имеет там своих структурных подразделений. Формально данное решение согласуется с требованиями Федерального закона от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях» [9] (ст. 14). Однако обращает на себя внимание тот факт, что более 20 лет Ассоциация признавалась в качестве общероссийской организации. Кроме того, настаивая на изменении (фактически – понижении) ее статуса, регистрирующий орган не учитывает, что указанное требование Закона просто не выполнимо, поскольку коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока проживают только в 28 субъектах Российской Федерации. Если Закон упускает эту особенность, то, может быть, он в таком случае не соответствует Конституции Российской Федерации (ст. 5, 19, 30), гарантирующей равенство прав народов и граждан на объединение, в том числе общероссийского масштаба?

4. Правовые возможности и их реализация по вовлечению коренных народов в соуправление на региональном уровне

4.1. Положение дел на федеральном уровне в силу поощряемых традиций унификации власти, безусловно, сказывается на взаимодействии региональных органов публичной власти с коренными народами и их объединениями. Вместе с тем субъекты Российской Федерации сохраняют некоторую автономию и способны самостоятельно создавать условия (гарантии) по вовлечению данных народов в управление государственными и общественными делами. Предпосылки к этому содержит Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [13], который устанавливает:

– субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения (одним из них, согласно ст. 72 Конституции Российской

Федерации, является защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей), в том числе до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев (п. 2 ст. 3);

- к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов организации и обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Российской Федерации (подпункт 54 п. 2 ст. 26.3). Причем по данному вопросу названные органы государственной власти имеют право принимать законы, иные нормативные правовые акты, в том числе региональные программы субъектов Российской Федерации, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право (п. 3.1 ст. 26.3);

- до принятия федерального закона по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации могут устанавливаться не указанные в п. 2 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъектов Российской Федерации (п. 5 ст. 26.3).

Положения, приведенные в двух последних абзацах, имеют принципиальное значение для субъектов Российской Федерации при решении вопросов защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Это предопределяется тем, что рассматриваемый Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ не конкретизирует многогранное содержание объекта правового регулирования «организация и обеспечение защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов» и, сообразно с этим, не закрепляет исчерпывающим образом соответствующие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации; указанное полномочие органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут реализовывать не только как таковое, но и в контексте решения иных вопросов (за счет средств бюджета субъекта), перечисленных в п. 2 ст. 26.3 названного Федерального закона. К сказанному нужно добавить, что полномочия органов государственной

власти субъектов Российской Федерации по защите прав коренных малочисленных народов могут также подразумеваться, вытекать из задач, функций, принципов и более общих полномочий данных органов в рассматриваемой сфере.

Важно обратить внимание и на то, что Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ требует от органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечить реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства (ч. 2 ст. 1), открытости в деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти (ч. 12 ст. 4), исходит из того, что данный орган самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения своей деятельности (ч. 8 ст. 4) и конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено также общественным объединениям и гражданам, проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 6). Дополняет названные положения Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [12], который уполномочивает органы государственной власти субъекта Российской Федерации создавать советы представителей коренных малочисленных народов для защиты прав и законных интересов данных народов (п. 8 ст. 6), наделять органы местного самоуправления полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (п. 10 ст. 6), определять особенности организации и деятельности общин коренных народов (ч. 2 ст. 12).

4.2. Как реализуются эти возможности? Анализ регионального законодательства³ показывает, что субъекты Российской Федерации:

- находят формы обеспечения гарантированного представительства коренных малочисленных народов в законодательном органе. Например, в Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры уже более 15 лет функционирует с особым статусом Ассамблея этих народов, 3 члена которой непосредственно избираются в данный орган по единому многомандатному избирательному округу (ст. 27, 49 Устава Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, ст. 17 Закона ХМАО-Югры от 22 апреля 2005 года «О Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»); в Сахалинской области учрежден институт представителя народов Севера при областной Думе, который избирается на съезде данных народов и осуществляет свою деятельность в законодательном органе, по сути, в статусе постоянно профессионально работающего депутата (ст. 20, 47 Устава Сахалинской области, Закон Сахалинской области

³ Данный анализ осуществлен с использованием базы справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

от 31 декабря 2003 года «О представителе коренных малочисленных народов Севера при Сахалинской областной Думе»); схожая модель принята в Магаданской области, где Ассоциации коренных малочисленных народов Севера предоставлена возможность избирать уполномоченного представителя в областную Думу, который осуществляет свою деятельность в Думе с правами депутата – общественника (ст. 58 Устава Магаданской области, постановление Магаданской областной Думы от 21 апреля 2006 года № 369 «О положении «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Магаданской области, в Магаданской областной Думе»);

- наделяют правом законодательной инициативы уполномоченных представителей коренных народов в законодательном органе (Магаданская и Сахалинская области), общественные объединения этих народов (ст. 16 Устава Камчатского края, ст. 29 Устава Ненецкого автономного округа) либо данные объединения в системе общественных объединений, находящихся на территории субъекта Российской Федерации (ст. 62 Устава Чукотского автономного округа);

- Чукотский автономный округ в своем Уставе закрепил: «Законопроекты, непосредственно затрагивающие права и интересы коренных малочисленных народов Севера, принимаются Думой автономного округа при участии в их рассмотрении Чукотской региональной общественной организации «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Такое рассмотрение является обязательным при подготовке проектов законов по вопросам, связанным:

- с определением правового статуса родовых угодий, резервных территорий, национальных общин, национальных поселков, национальных сельских населенных пунктов;

- с правовым регулированием традиционных промыслов и хозяйствования; утверждением правил сбора дикоросов, охраной памятников природы, культовых и обрядовых мест, древних захоронений; обеспечением социальной защиты коренных малочисленных народов Севера;

- с организацией медико-санитарной помощи в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Севера» (ст. 63). По смыслу действующего в этом же автономном округе законодательства, если Ассоциация коренных народов инициирует законопроект, то она вправе организовать его публичное обсуждение (ст. 62 Устава Чукотского АО, ст. 18 Кодекса о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа от 24 февраля 2009 г.);

- создают специальные комитеты и комиссии, ведающие делами северных народов, в составе законодательного органа [Республика Саха (Якутия), Красноярский и Камчатский края, Ненецкий и Чукотский автономные округа], в системе органов исполнительной

власти (Камчатский и Красноярский края, Ненецкий и Ямало-Ненецкий автономные округа), а также структуры представительных органов власти (например, совет старейшин в Камчатском крае и Ненецком автономном округе, совет представителей данных народов – в Красноярском и Хабаровском краях, Мурманской области, Ямало-Ненецком автономном округе⁴). В соответствии с Законом Красноярского края от 9 июня 2011 года «О гражданской ассамблее Красноярского края» в составе Ассамблеи образуется общественная палата коренных малочисленных народов Севера;

– законами об общинах коренных малочисленных народов Севера предоставляют этим объединениям права вносить по вопросам своей деятельности предложения в органы государственной власти и органы местного самоуправления, защищать в этих органах права и законные интересы общин (Ненецкий, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Камчатский край). Полнее данные отношения урегулированы Законом Республики Саха (Якутия) от 17 октября 2003 года «О родовой, родоплеменной кочевой общине коренных малочисленных народов Севера», которым определяется, с одной стороны, что вопросы общин решаются республиканскими органами государственной власти с учетом мнения общин, а с другой – данные общины и их союзы наделяются правом участвовать через уполномоченных представителей в подготовке и принятии государственных решений по вопросам защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, делегировать уполномоченных представителей в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти Республики и органах местного самоуправления (ст. 12);

– стремятся связать местное самоуправление с потребностями северных народов. В Конституции Республики Саха (Якутия) записано: в местах компактного проживания данных народов местное самоуправление осуществляется с учетом национально-этнических особенностей в порядке, установленном законом (ч. 2 ст. 99). Законами Красноярского края от 26 декабря 2006 и от 1 декабря 2011 года органы местного самоуправления Туруханского, Долгано-Ненецкого и Эвенкийского районов наделены отдельными государственными полномочиями по решению вопросов коренных малочисленных народов Севера.

4 Можно отметить, что данные советы становятся элементом механизма соучастия коренных народов в принятии государственных и муниципальных решений, если они включают в свой состав действительно авторитетных уполномоченных представителей соответствующих народов и их объединений и имеют возможность свободно формировать повестку своей деятельности. Включение же в эти советы должностных лиц (например, в Мурманской области в совет входит заместитель губернатора), как правило, подчиняет данные органы интересам власти (см.: 3, с. 144; 4, с. 92–93).

5. Совершенствование законодательства в контексте обеспечения участия коренных малочисленных народов в принятии решений

Анализ регионального законодательства позволяет утверждать, что субъекты Российской Федерации не оставляют без внимания вопросы привлечения коренных народов и их объединений к управлению делами государства. Однако имеющиеся у них возможности в данном отношении используются не в полной мере, избирательно, без должной системности. Поэтому субъектам Российской Федерации необходимо, прежде всего, опираясь на апробированный опыт регионов, последовательно осваивать предоставленные им полномочия по созданию условий, позволяющих данным народам эффективно включаться в процесс принятия решений, затрагивающих их права и интересы.

Развивая положения федерального законодательства с позиций большей открытости органов публичной власти и привлечения общественности к принятию решений, было бы целесообразно на региональном уровне разработать нормативно-правовые механизмы, которые бы обеспечивали:

- систематическое размещение в сети Интернет проектов законодательных и иных нормативных актов, вносимых в законодательные (представительные) органы государственной власти, и проектов нормативных правовых актов, вносимых в представительные органы муниципальных образований, а также определяли порядок работы органов власти с предложениями и замечаниями, поступающими на эти проекты⁵;

- включение граждан и их объединений в обсуждение объектов экологической и этнологической экспертиз, участие в публичных слушаниях и опросах⁶;

- надлежащую организацию общественных обсуждений особо значимых для граждан проектов законов и иных нормативных правовых актов, причем как на «дозаконодательной» стадии, так и при рассмотрении соответствующих проектов законодательным органом⁷;

- проведение добросовестных консультаций на постоянной основе между региональными органами государственной власти и уполномоченной организацией коренных малочисленных народов

5 Это согласуется с требованиями ст. 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [11].

6 Издание соответствующих региональных правовых актов способствовало бы развитию положений Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 8) [12] и Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 28, 31) [15].

7 Можно отметить, что законы и иные нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения общественных обсуждений законопроектов и других важных вопросов на региональном уровне, действуют в республиках Башкортостан, Мордовия, Чувашия, Саха (Якутия), Калининградской, Калужской, Свердловской и Тверской областях.

Севера по вопросам, непосредственно затрагивающим права и интересы данных народов, что предполагает установление порядка определения такой организации и выработки процедур этих консультаций (посредством закона или заключения соответствующего соглашения)⁸.

Полагаю, что было бы полезно восстановить правомочие органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать квоты представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах и муниципальных представительных органах⁹, а также положение о возможности организации местного самоуправления с учетом образа жизни данных народов и при необходимости наделять общины северных народов отдельными полномочиями органов местного самоуправления [18].

В обсуждении нуждается вопрос о возможности издания специальных законов об общественных объединениях, представляющих народы. Во всяком случае, если признать, что цели, задачи и функции данных объединений специфичны, то принятие федерального или регионального (применительно к организациям соответствующего уровня) закона, регламентирующего особенности их создания и деятельности, допустимо и согласуется с положениями Федерального закона «Об общественных объединениях» (ст. 4).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Калугина Т.В.* Конституционно-правовой статус законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: на примере Дальневосточного федерального округа. Дис. на соискание уч. ст. канд. юр. наук. М., 2012. 150 с.
2. *Кряжков В.А.* Коренные малочисленные народы Севера в российском праве. М., 2010. 549 с.
3. *Матейкович М.С., Воронин В.В.* Исполнительная власть и общественность: правовое регулирование в субъектах Российской Федерации. Тюмень: Изд-во Тюмен. Гос. ун-та, 2008. 152 с.

8 Примером в данном отношении может служить практика Норвегии, где 11 мая 2005 года было подписано Соглашение между министром местного управления и регионального развития и Парламентом саами о процедурах консультаций между центральными органами государственной власти и Парламентом саами, которым достаточно подробно определены процедуры консультаций, их пределы и действие в пространстве, порядок предоставления информации и ее публичное раскрытие, принципы и технологии проведения консультаций, а также их оформление; проведение этих консультаций рассматривается как необходимый и постоянный элемент отношений. Попытки установить подобные отношения встречаются и в России (см.: Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа от 30 мая 2002 года № 294-рп «О Соглашении о сотрудничестве между Правительством Ханты-Мансийского автономного округа и общественной организацией «Спасение Югры»).

9 Обоснование по данному вопросу см.: [2, с. 335–347; 1, с. 115–117].

4. *Петрова Л.А., Сунгуров А.Ю.* Институты – посредники между органами власти и обществом: случай Санкт-Петербурга // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 78–96.
5. *Тимофеев Н.С., Гоголев П.В.* ТОС и общины коренных малочисленных народов Севера в системе местного самоуправления // Актуальные проблемы конституционного и муниципального права Российской Федерации. Сборник статей, посвященных 75-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина. М., 2012. С. 341–353.
6. Конституция Российской Федерации: к 15-летию принятия Основного закона: Текст. Комментарии. М.: Статут, 2009. 239 с.
7. Федеральный конституционный закон 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» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 42. Ст. 4212.
8. Федеральный конституционный закон от 12.07.2006 № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 29. Ст. 3119.
9. Федеральный закон от 19 мая 1995 года «Об общественных объединениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.
10. Федеральный закон от 18 июня 1998 года № 84-ФЗ «О ратификации Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 2833.
11. Федеральный закон от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 776.
12. Федеральный закон от 30 апреля 1999 года «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 18. Ст. 2208.
13. Федеральный закон от 6 октября 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.
14. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147.
15. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
16. Перечень коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 апреля 2006 года // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. ч. 2. Ст. 1905.

-
17. Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 года № 132-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 7. Ст. 876.
 18. Комплекс мер по проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира в 2011–2014 годах. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2010 года № 2455-р [Электронный ресурс] URL: http://www.raipon.info/Documenty/zakony/Komplex_mer.rtf (дата обращения: 02.11.2012). Декларация ООН «О правах коренных народов» / Принята резолюцией 61/295 Генеральной Ассамблеи от 13 сентября 2007 года [Электронный ресурс] // Оф. сайт ООН. URL: www.un.org (дата обращения: 01.11.2012).

RESUME

Vladimir A. Kryazhkov, professor of the Department of Constitutional and Municipal Law at the National Research University “Higher School of Economics”, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Vladimir-Kryazhkov@yandex.ru.

PUBLIC AUTHORITIES AND NORTHERN PEOPLES: CONSTITUTIONAL LEGAL PROBLEMS OF RELATIONS IN THE SPHERE OF CO- GOVERNANCE

The article examines the issues connected with the participation of indigenous peoples of the North in the decision-making process concerning their rights and lawful interests. The author analyzes constitutional legal and international norms regulating these relationships as well as the tendencies of their development in the Russian Federation, and also formulates the proposals to improve the legislation regarding the ensuring of this right belonging to the indigenous peoples.

Indigenous minorities of the North, participation in the decision-making process, legislation on the dual governance, Russian Federation.