

Наталья Алексеевна ФИЛИПОВА¹

УДК 342.25: 341.234

**АСИММЕТРИЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
КАК ФАКТОР УЧАСТИЯ В НЕМ
СООБЩЕСТВ КОРЕННЫХ МАЛОЧИСЛЕННЫХ
НАРОДОВ РОССИИ**

¹ доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой государственного и муниципального права,
Сургутский государственный университет
filippova_na@surgu.ru; ORCID: 0000-0002-1643-8117

Аннотация

В статье обобщен опыт российских регионов по организации участия сообществ коренных малочисленных народов России в местном самоуправлении: феномен национальных административно-территориальных единиц и опыт «этнического самоуправления» в Республике Саха (Якутия); особенности организации местного самоуправления в автономных округах и особых административно-территориальных единицах во вновь образованных субъектах РФ. Обосновано предложение об асимметричной организации местного самоуправления вследствие асимметричной природы российского федерализма и сложного этнического состава региональных и местных сообществ, разграничены формы самоорганизации и формы самоуправления (автономии) автохтонных народов, а также формы их участия в осуществлении местного самоуправления. Выделены уровни территориальной локализации самоуправления автохтонов, обоснован вывод об участии их сообществ в местном самоуправлении как оптимальном решении для обеспечения баланса тенденций интеграции и обособления этих народов в современных территориальных сообществах. Доказана необходимость федерального законодательного регулирования особенностей организации

Цитирование: Филиппова Н. А. Асимметричная организация местного самоуправления как фактор участия в нем сообществ коренных малочисленных народов России / Н. А. Филиппова // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Том 7. № 3 (27). С. 98-115.
DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-98-115

местного самоуправления в муниципальных образованиях, входящих в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов РФ с учетом юридически обоснованного критерия компактности проживания, определено основное содержание этих особенностей.

Ключевые слова

Коренные малочисленные народы России, самоорганизация коренных народов, самоуправление коренных народов, участие коренных малочисленных народов в осуществлении местного самоуправления, национальные административно-территориальные единицы.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-98-115

Введение

Особенности участия автохтонных народов России¹ в осуществлении местного самоуправления сравнительно редко становятся предметом научных исследований. Как правило, эксперты ограничиваются описанием отдельных отечественных практик их самоуправления в местах компактного проживания [2, 4]. Значительно реже вопрос рассматривается в контексте общей характеристики правового положения таких народов в России. Примерами системного подхода к исследованию этой проблемы являются монографические исследования П. В. Гоголева [3] и В. А. Кряжкова [7]. При этом имеются обстоятельные исследования зарубежного опыта организации самоуправления коренных народов [8] и их соучастия в управлении территориями [20].

Недостаточное внимание к проблеме объяснимо общим позитивистским настроением исследователей. Прежде российское законодательство оговаривало возможность отражения в уставе муниципального образования таких особенностей организации, которые обусловлены компактным проживанием коренных сообществ [17]. Теперь этой оговорки нет; фокус исследовательского внимания сместился с вопросов организации участия автохтонов в местном самоуправлении к вопросу разграничения ответственности в сфере защиты и обеспечения их прав между уровнями публичной (государственной) власти [10].

Современное российское право признает, что обеспечение идентичности этнических меньшинств, не требует (хотя и не исключает) их территориальной автономии. В самом деле, публичная власть на любом из ее уровней — это особое субъективное право территориального (а не этнического) коллектива; вследствие этого право на осуществление местного самоуправления не зависит от национальных и иных социальных различий. Но как его реализовать представителям тех аборигенных народов, которые сохраняют кочевой образ жизни? Можно ли считать их частью какого-либо территориального коллектива только на том

¹ Термины «автохтонные народы», «аборигенные народы», «коренные народы», «коренные малочисленные народы» используются в статье как идентичные.

основании, что закон допускает регистрацию лиц, относящихся к числу таких народов, на территории муниципального образования, в границах которого пролегают пути кочевий? Насколько осуществимо для этих сообществ, к примеру, право участия в муниципальных публичных слушаниях или муниципальном общественном контроле?

Не менее важен вопрос о том, возможно ли решение проблемы специальных форм участия в осуществлении местного самоуправления для аборигенных народов России только за счет изменений в законодательстве субъектов РФ или необходимо внесение изменений в федеральное законодательство. В 2019 г. были сделаны первые шаги в этом направлении [12]: к вопросам местного значения ряда муниципальных образований были отнесены вопросы реализации прав коренных малочисленных народов. Требуется ли дальнейшее изменение федерального законодательства?

Материал и методология исследования

Объектом исследования являются отдельные сложившиеся в России практики местного самоуправления сообществ, которые в основном или в заметной части являются аборигенными, а также особенности их законодательного регулирования с учетом того обстоятельства, что в наибольшей степени они отражены в законодательстве субъектов РФ. Исследован опыт «этнического самоуправления» в Якутии; особенности организации местного самоуправления в «бывших» (муниципальные районы Красноярского края) и сохраняющихся автономных округах (Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра). Методология системного подхода к исследованию правовых институтов требует учесть то обстоятельство, что право коренных малочисленных народов в России является частью комплексного института федеративных отношений. Асимметрия российского федерализма является оборотной стороной сложного этнического состава российского общества. Гипотеза нашего исследования заключается в том, что принцип асимметрии должен быть применен и к организации местного самоуправления в тех случаях, когда в состав региональных и местных территориальных коллективов включены сообщества аборигенов. Вместе с тем, общие принципы установления особых, адресованных таким народам форм участия в местном самоуправлении, могут и должны быть заданы федеральным законом с учетом критического обобщения уже имеющихся региональных практик. Предметом исследования стали общие для субъектов РФ подходы к асимметричной организации местного самоуправления с учетом запросов традиционно и компактно проживающих коренных сообществ; некоторые из региональных практик могли бы стать положениями федерального закона. Эти общие подходы проанализированы с учетом аналогичного опыта зарубежного (канадского) федерализма. Основным методом исследования стал метод сравнительного (кросс-регионального и кросс-национального) правового анализа, который был дополнен методом формального правового анализа. Системная интерпретация полученных результатов была достигнута за счет выявленного влияния на право коренных малочисленных народов особенностей российского федерализма.

Результаты исследования

В исследовании обозначенной проблемы заслуживает дальнейшего развития подход, заявленный Е. Е. Никитиной. Она различает формы самоуправления и формы самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока [11]. Самоорганизация охватывает как сферу хозяйствования, так и сферу социально-властных отношений. Формами самоорганизации коренных народов в России являются общины, фактории, производственные кооперативы, ассоциации, союзы оленеводов, фонды, иные коммерческие и некоммерческие организации. Самоуправление (как составная часть самоорганизации) — это сфера властеотношений в строгом смысле этого слова, включающая традиционные представления о социальной иерархии и сохраняемые способы социального контроля. Следуя коллективистской теории социальной власти, необходимо разграничить свойства личной (семейной, родовой или племенной), частной (корпоративной), общественной и публичной власти. Исключительная функция публичной власти — интеграция сообществ в территориальный коллектив, придание множеству и разнообразию свойств единого целого, за счет чего публично-территориальное образование обретает новое качество (качество субъекта публичного права). Однако в современных государствах реализация этой функции все чаще достигается за счет сочетания общественной и публичной власти (формы общественного и гражданского участия), частной и публичной власти (публичные корпорации, публично-частное партнерство). В этой связи принципиальным является вопрос о сочетаемости самоуправления коренных народов (личная власть) и местного самоуправления (публичная власть).

Дело в том, что возможны такие формы самоуправления автохтонов, которые реализуются как на более высоком уровне, нежели муниципальное образование, так и на более низком («субмуниципальном») уровне. Наиболее удачной иллюстрацией такой вариативности является реализация самоуправления сообществами коренных народов в Канаде. В этом федеративном государстве реформирование правового положения «первых наций» и иных приравненных к ним социальных групп привело к возникновению субрегиональных территорий (округов), в пределах которых коренные сообщества осуществляют свое самоуправление¹ и даже к созданию в составе Канады новой территории Нунавут (ее характеризуют и как территориальную автономию [5], и как субъект федерации [1]). Одновременно в качестве самоуправляемых единиц сохраняются «группы» индейцев, проживающих компактно или дисперсно в резервациях [8, с. 137]. Примером субрегиональной, а впоследствии и региональной локации самоуправления автохтонов в России можно считать автономные округа (изначально названные национальными); вместе с тем почти столетняя история трансформации этих территориальных единиц указывает на неизбежность замещения институтов этнического самоуправления общегражданскими формами публично-властной организации.

¹ Это: округ Сешелт в провинции Британская Колумбия, округ Кативик в провинции Квебек.

Таким образом, с учетом территориальной локации самоуправление коренных народов далеко не всегда «местное»; а с точки зрения его правовой природы оно вообще не может быть признано таковым. Более точным для общей характеристики социально-властных отношений коренных сообществ является не термин «самоуправление» (изначально возникший в конституционном праве применительно к местному самоуправлению), а термин «автономия». Автономность сообщества предполагает его обособление, отделение (как условие сохранения идентичности, традиционных форм социального взаимодействия и противостояния угрозам ассимиляции), в то время как местное самоуправление — форма территориальной интеграции, реализуемая «вопреки» этническому многообразию и в этом смысле провоцирующая такие угрозы. В силу этих различий организация «этнического самоуправления» в пределах муниципального образования может привести к неожиданным результатам. Именно такие результаты были получены в ходе социологического исследования, проведенного в 2013 г. в Республике Саха (Якутия) в двух Суктулах (т. е. муниципальных образованиях, в которых осуществляется самоуправление юкагиров). Согласно данным, которые приводит И. С. Астахова, только 20% опрошенных жителей заявили о своем участии в сходах граждан, при этом с точки зрения почти 80% респондентов наделение сельского поселения статусом «Суктул» не изменило ситуацию к лучшему; публичная власть не стала «своей» [2]. В этом смысле нет принципиальной разницы между организацией самоуправления в Суктулах Якутии и, например, в сельском поселении «Рускинская» в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре (в составе населения которого более 50% коренных жителей). И то, и другое — публичная (т. е. «безразличная» к задачам сохранения этнической особенности) власть.

Вместе с тем, крайняя степень автономизации коренных сообществ также не является продуктивным решением. Так, в группах индейцев Канады злоупотреблений властью больше в сравнении с «обычными» муниципалитетами [21, с. 2]. Решение проблемы заключается в нахождении баланса между обособлением (автономией) коренных сообществ и их интеграцией, в том числе за счет участия в осуществлении местного самоуправления в формах, совместимых с традиционной культурой. Как бы парадоксально это не звучало, но общественное участие в осуществлении местной власти может оказаться гораздо более эффективной практикой сохранения этих сообществ, нежели их обособление в форме «этнического» самоуправления.

По мнению В. А. Кряжкова, «целесообразно определять места компактного проживания малочисленных народов Севера и устанавливать особенности местного самоуправления на данных территориях» [7, с. 329]. Развитие федерального законодательства, однако, пока идет в ином направлении. Так, с 1 января 2015 г. прекратили действия положения Земельного Кодекса РФ, согласно которым органам публичной власти требовалось предварительное согласование с коренными малочисленными народами затрагивающих их интересы решений путем проведения сходов и референдумов граждан (пункт 3 статьи 31).

Тем не менее асимметричная организации местного самоуправления в субъектах РФ, в составе населения которых имеются коренные сообщества, обусловлена объективно. Факторами вариации являются: доля представителей коренных этносов в составе населения муниципальных образований; их образ жизни (оседлый или кочевой, полукочевой); различная степень включенности в традиционные формы хозяйствования. Не всякое муниципальное образование, имея коренных жителей, включено в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности (далее: МТП и ТХД); не везде созданы территории традиционного природопользования; не каждая территория определена как традиционно используемая согласно этнологическим картам.

В результате обобщения региональных подходов к организации местного самоуправления в МТП и ТХД автохтонов, выделен комплекс особенностей, характеризующий асимметричную организацию местного самоуправления в целом:

1. Законом субъекта РФ органы местного самоуправления наделяются отдельными государственными полномочиями в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, дополнительные полномочия имеют соответствующее финансовое обеспечение;
2. Обеспечивается репрезентативность общественного совета с участием представителей автохтонов при главе муниципального образования в качестве органа их представительства;
3. Местное самоуправление автохтонов организуется в пределах национальных административно-территориальных единиц (национальных муниципальных районов и национальных сельских поселений), порядок создания которых регулируется законом субъекта РФ с учетом критериев компактности проживания коренных малочисленных народов и вхождения территории в перечень МТП и ТХД коренных малочисленных народов РФ;
4. Местное самоуправление кочевых (полукочевых) народов организуется в пределах сельских поселений и на территориях традиционного природопользования;
5. Наименование органов местного самоуправления определяется с учетом культурных (языковых) традиций автохтонов;
6. Региональные и местные общественные объединения автохтонов наделяются правами участия в осуществлении органами государственной власти субъектов РФ полномочий по созданию и изменению национальных административно-территориальных единиц и наделению отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления в сфере обеспечения прав коренных малочисленных народов (в форме обязательного согласования);
7. Территориальное общественное самоуправление коренных малочисленных народов организуется на межселенных территориях, а также в поселениях, не включенных в перечень МТП и ТХД коренных малочисленных народов РФ.

Только третья и пятая из выделенных особенностей требуют в качестве обязательного условия реализации доминирующей или значительной доли автохтонов в составе населения муниципального образования, все остальные могут быть реализованы при любом составе местного сообщества. Вместе с тем, разнообразие региональных подходов велико и требует конкретизации и обсуждения.

Республика Саха (Якутия): новый взгляд на национальные районы и национальные сельские поселения

Якутский кейс заслуживает внимания в силу многих причин. В республике проживает 5 народов, отнесенных федеральным законодательством к числу коренных малочисленных (эвенки, эвены, чукчи, долганы, юкагиры). При этом в четырех северных районах республики коренные малочисленные народы являются доминирующими в этнической структуре населения¹; велика вероятность, что таким районом станет и Нижнеколымский район Республики Саха [9, с. 100].

Республика является первым и пока единственным субъектом РФ, в котором был принят закон об этническом самоуправлении одного из коренных народов (юкагиров). Закон был принят в 1998 г., с 2005 г. он действует в новой редакции и с последующими существенными изменениями [15]. Этим документом определены основы местного самоуправления в сельских поселениях, входящих в МТП и ТХД юкагиров. Наконец, законодательство Республики остается единственным примером комплексного регулирования статуса национального административно-территориального образования (первая редакция закона принята в 2000 г., действующая — в 2005 г. [14]). О национальных районах упоминают законы ряда других субъектов РФ (Республики Алтай и Бурятия, Омская область), но там законодательное регулирование имеет номинальный характер.

Оба названных закона Республики Саха (Якутия) стали предметом рассмотрения в Верховном Суде Республики. Значительная часть положений (как раз в части организации местного самоуправления) признаны недействующими в силу противоречия федеральному законодательству. Выявленные противоречия можно понимать как расхождение между «общегражданским» пониманием природы местного самоуправления и запросом на реализацию его особых форм, обусловленных интересами коренных малочисленных народов. О том, насколько запрос серьезен, свидетельствует тот факт, что закон «О Суктуле юкагирского народа» был принят после преодоления Ил Тумэн (парламентом Республики) двойного «вето» высшего должностного лица этого субъекта Федерации [4, с. 84].

Закон об этническом самоуправлении юкагиров был разработан и принят благодаря настойчивости лидеров этого народа (проект закона был предложен Советом старейшин юкагирского народа). Но проблема является общей и для коренных сообществ, и для многонационального региона в целом. В этом смысле заслуживает первоочередного внимания попытка регионального парламента разработать единые правила создания национальных административно-территориальных единиц и определить порядок осуществления публичной власти

¹ Это: Анабарский, Оленёкский, Жиганский и Эвено-Бытантайский районы.

(в том числе местного самоуправления) с учетом задачи сохранения традиционного (иногда кочевого) образа жизни.

Принимая закон о национальном административно-территориальном образовании, Республика действовала в соответствии с конституционным разграничением предметов ведения в Российском федеративном государстве, возможность создания таких административно-территориальных образований непосредственно предусмотрена Конституцией Республики. Однако установление общих принципов организации местного самоуправления — предмет совместного ведения, в этой части закон субъекта РФ должен соответствовать федеральному закону. Изменения Конституции РФ в ходе реформы 2020 г. еще более усложнили условия задачи: организация публичной власти отныне отнесена к исключительному ведению РФ (п. «г» статьи 71 Конституции РФ).

Предположим, однако, что именно в части организации местного самоуправления в местах компактного проживания автохтонов федеральным законом может быть допущен асимметричный подход и заданы иные правовые параметры организации и функционирования публичной власти. Каковы принципиальные предложения (ожидания) регионального законодателя? Исследование положений Закона Республики Саха (Якутия) от 27 января 2005 г. 3 № 420-III «О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция)» (далее: Закон о национальных районах) позволяет выделить пять направлений возможных изменений законодательства.

1. Территориальную основу организации публичной власти, учитывающей потребности коренных сообществ, образуют муниципальные районы (они называются улусами). Особая функция такого улуса отражена в его наименовании: «национальный улус (район)». Национальные улусы (районы) создаются исключительно в местностях (территориях) *компактного* проживания коренных малочисленных народов Севера. Законодательство Республики предлагает свой критерий компактности: «национальные группы коренных малочисленных народов, проживающие на этой территории, составляют не менее 30 процентов от числа населения соответствующей местности» (часть 4 статьи 6 Закона о национальных районах).

Для оценки предложенного критерия обратимся к статистике. Какова доля автохтонов в составе населения в МТД и ТХП? По расчетам 2010 г., она составляет примерно 11,3% (в 28 субъектах РФ, в которых компактно проживали 40 таких народов) [19, с. 26]. При этом только в 15 субъектах РФ этот показатель превышает 15%, а показатель 30% и более проживающих коренных жителей в составе населения МТП и ТХД характеризует всего четыре субъекта Федерации: Ненецкий и Чукотский автономные округа, Республика Саха (Якутия) и Амурскую область [19, с. 16-18]. Если рассматривать положения Закона о национальных районах как модельные, особая организация местной публичной власти с наибольшей вероятностью могла бы быть

- использована на части территорий четырех субъектов РФ и в единичных случаях — не территориях еще примерно десятка субъектов РФ;
2. Дополнительные возможности самоуправления предоставлены народам, сохраняющим кочевой образ жизни. В составе национального улуса (района) и в пределах территории традиционного природопользования волеизъявлением граждан, входящих в состав кочевых родовых общин коренных малочисленных народов Севера, может быть создано сельское национальное поселение (наслег)¹;
 3. Представительный орган национального улуса (района) может иметь национальное наименование; в его составе формируется квота представительства коренных малочисленных народов: не менее одной трети части депутатов являются депутатами из числа коренных малочисленных народов Севера (части 2 и 3 статьи 9 Закона о национальных районах). Заметим, что доля депутатов-автохтонов коррелирует с долей коренных народов в структуре населения района (30% и более). Положение о квоте представительства было признано Верховным Судом Республики незаконным, однако, не по содержательным, а по формальным основаниям: Суд посчитал, что этот вопрос должен регулироваться уставом муниципального образования, а не законом субъекта РФ. Но, учитывая современную российскую модель разграничения правотворческих полномочий, надо признать, что такое положение в уставе муниципального образования должно опираться на допущения федерального закона и закона субъекта РФ. В 2015 г. федеральный законодатель решил проблему представительства коренных сообществ на уровне органов местного самоуправления: они могут быть представлены в общественных советах при главах муниципальных образований;
 4. Перечень публичных прав национального административно-территориального образования и перечни полномочий его органов власти, установленные Законом о национальных округах, включают отдельные полномочия, принадлежащие органам государственной власти. Указанные положения также были признаны Верховным Судом Республики Саха (Якутия) некорректными в силу их противоречия Федеральному закону № 131-ФЗ. Однако при внимательном прочтении республиканского закона можно заметить, что применительно к органам власти национального улуса (района) вообще не используется понятие «орган местного самоуправления»! Региональный законодатель учреждает особый уровень (или вид) публичной власти², так что решаемые на этом уровне задачи не рассматриваются как вопросы местного

¹ Например, учреждены: Юкагирский национальный (кочевой) наслег (Усть-Янский улус), Ойотунгский национальный (кочевой) наслег (Аллаиховский улус), Березовский (кочевой) наслег (Среднеколымский улус).

² Это: национальное улусное собрание, администрация национального улуса и должностное лицо администрации национального улуса.

значения. И этот тезис верен даже в отношении сельских поселений: согласно статье 12 Закона о национальных районах, «органы власти национального наслега на своей территории координируют деятельность всей системы местного самоуправления в пределах своей компетенции».

Впрочем, Закон Республики «О Суктуле юкагирского народа» в его действующей редакции уже соответствует федеральному законодательству, хотя и использует этнические наименования органов местного самоуправления: «Суктул Мойчэпул» и «вождь (аниджа) Суктула»;

5. Региональные объединения коренных малочисленных народов РФ наделяются дополнительными правами участия в осуществлении полномочий органов государственной власти субъектов РФ по созданию или изменению национальной административно-территориальной единицы. Например, учреждение такой территориальной единицы парламентом Республики Саха (Якутия) по замыслу законодателя требует представления Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (часть 2 статьи 6 Закона о национальных районах); изменение границ образованного национального улуса или наслега требует согласия этой организации (часть 3 статьи 6 Закона о национальных районах). Признав последнее положение регионального закона противоречащим федеральному закону, Верховный Суд Республики Саха (Якутия) формально был прав. Существующий порядок изменения границ муниципальных образований не предполагает согласия общественных организаций как условия реализации полномочий органов государственной власти (изменение границ, напомним, осуществляется законом субъекта РФ). Но доступны ли традиционным сообществам «общегражданские» формы участия в осуществлении государственной власти и местного самоуправления? Полагаю, что вовлечение общественной организации автохтонов в административно-территориальный процесс компенсирует фактическую недоступность для них многих форм гражданского и общественного участия.

«Бывшие» автономные округа: как обеспечить права «титульного» коренного народа при упразднении субъекта Федерации?

Упразднение субъектов РФ, созданных некогда на основе национальных округов и обеспечивающих самоопределение коренных сообществ, актуализировало вопрос об институтах обеспечения их прав на более низком уровне, нежели уровень субъекта федерации. Формально решение было найдено. Во вновь образованных субъектах РФ были сформированы административно-территориальные единицы с особым статусом (далее: АТЕОС): муниципальные районы и округа.

А. А. Кондрашев выделил некоторые особенности организации местного самоуправления в таких территориальных единицах: 1) при образовании муниципальных образований допускается отступление от установленного федеральным законом порядка установления их границ с учетом низкой плотности населения; 2) применяется особый (привилегированный) порядок расчета трансфертов,

поступающих в бюджеты этих муниципальных образований; 3) используются этнические наименования органов местного самоуправления; 4) имеется возможность наделения органов местного самоуправления отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов РФ в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов [6, с. 103-105]. Ключевое значение имеет последняя из названных особенностей, так как повышенные нормативы бюджетной обеспеченности и «дополнительные» поступления в бюджеты муниципальных образований обусловлены осуществлением возложенных государственных полномочий.

Основываясь на принципе единства публичной власти, федеральный законодатель мог бы в общих чертах определить порядок адресного наделения муниципальных образований отдельными государственными полномочиями по защите прав коренных малочисленных народов, в том числе особенности процедуры принятия делегирующего закона. В этой связи интересен подход законодателя Красноярского края. Согласно положениями статьи 7 Закона «Об административно-территориальных единицах с особым статусом» [16], при внесении проекта закона края о наделении государственными полномочиями органов местного самоуправления тех муниципальных образований, которые находятся в пределах АТЕОС, субъект права законодательной инициативы должен представить в региональный парламент отзывы глав соответствующих муниципальных образований.

Право отзыва на проект закона субъекта РФ о наделении муниципального образования отдельными государственными полномочиями, предоставленное главе соответствующего муниципального образования — один из возможных способов решения задачи сохранения самостоятельности местного самоуправления в обсуждаемых условиях. Вместе с тем, в этом случае глава муниципального образования представляет многонациональный территориальный коллектив в целом, а не только те коренные сообщества, в интересах которых осуществляется делегирование полномочий. Логично предоставить аналогичное право отзыва на проект закона субъекта РФ о наделении государственными полномочиями региональным и местным (в соответствующем муниципальном образовании) общественным объединениям коренных малочисленных народов, а также возложить корреспондирующую обязанность рассмотрения таких отзывов на законодательное собрание субъекта РФ.

В правовых актах муниципальных образований вновь образованных субъектов РФ конкретизированы положения пункта 7 статьи 7 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» (далее: Федеральный закон № 82-ФЗ), согласно которому в ряду полномочий органов местного самоуправления имеется полномочие «создавать на общественных началах при главах муниципальных образований в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов» [13]. Как правило, такие

положения указывают на: 1) функцию или цель совета; 2) перечень направлений или сфер участия совета в осуществлении полномочий органов местного самоуправления; 3) перечень публичных прав совета; 4) состав и порядок формирования совета; 5) срок работы совета; 6) формы взаимоотношений совета с сообществом коренных народов; 7) структуру совета.

Опыт создания общественных советов с участием представителей коренных малочисленных народов свидетельствует о том, что формируются они, как правило, при главах муниципальных районов¹ и по инициативе последних. Представляется, что перечень основных субъектов права, иницилирующих учреждение совета, должен быть определен федеральным законом, равно как и минимально необходимая доля участвующих в его работе представителей коренных малочисленных народов (и их объединений).

Территориальное общественное самоуправление (ТОС) коренных малочисленных народов

Эта форма участия в осуществлении местного самоуправления урегулирована ст. 11 Федерального закона № 82-ФЗ; в ней подчеркивается, что такое общественное самоуправление осуществляется в соответствии с федеральным (а не региональным!) законом. Вместе с тем, Федерация не предложила какого-либо специального законодательного регулирования ТОС коренных малочисленных народов, а планируемые законы субъектов РФ не были приняты.

Тем не менее ТОС коренных народов создаются, как правило, на основании решений органов местного самоуправления муниципальных районов. К примеру, решением Совета муниципального района «Заполярный район» Ненецкого автономного округа в 2009 г. было создано ТОС коренных малочисленных народов Севера «Варандей» [18]. Важно отметить, что оно образовано не в поселении, а на части межселенной территории муниципального района в интересах проживающих там коренных жителей (вахтовый поселок Варандей был закрыт в 2000 г., Варандейский сельсовет исключен из перечня муниципальных образований). Пример этого ТОС свидетельствует о том, что такая форма участия в осуществлении местного самоуправления фактически может выступать как собственное самоуправление (автономия) аборигенов на субмуниципальном уровне. Оговорку надо сделать также для практики закрепления за родовыми общинами еще и статуса ТОС в качестве дополнительной меры защиты прав коренных сообществ в тех случаях, когда муниципальные образования не вошли в перечень МТП и ТХД. Она сложилась в Республике Саха (Якутия) и также может быть оценена как российский вариант субмуниципального самоуправления аборигенных народов. Но и в этой республике вопрос формирования ТОС коренных малочисленных народов отнесен к перспективным направлениям развития ТОС в целом [9], то есть пока далек от разрешения.

¹ Исключения из этого правила редки, но они есть. Например, сформирован общественный совет с участием коренных малочисленных народов Севера при главе города Салехард в Ямало-Ненецком автономном округе.

Заключение

Решение задачи вовлечения сообществ коренных малочисленных народов России в осуществление полномочий органов местного самоуправления требует признания того факта, что собственная социальная организация этих народов предшествует современным территориальным формам организации и осуществления публичной власти. Осуществляемая сообществами коренных народов «своя» власть не имеет свойств общественной и, тем более, публичной власти в том смысле, какой вкладывается в эти понятия современным конституционным правом. Ее миссия заключается в противостоянии угрозам ассимиляции. Возможны различные территориальные локации автономии коренных народов, но применительно к российскому национальному праву наиболее важны две: муниципальная и субмуниципальная. Обеспечить баланс обособления и интеграции этих народов можно как за счет асимметричной организации местного самоуправления, так и за счет особых форм территориального общественного самоуправления. В региональных практиках регулирования и организации местного самоуправления в МТП и ТХД коренных малочисленных народов России сложились некоторые общие подходы к установлению форм участия автохтонов в его осуществлении. Наиболее значимыми и соответствующими особенностям российской модели разграничения предметов ведения и полномочий являются такие организационно-правовые решения: наделение законом субъекта РФ органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, финансовое возмещение осуществления переданных полномочий из средств бюджета субъекта РФ; обеспечение репрезентативности общественного совета с участием представителей коренных малочисленных народов при главе муниципального образования в качестве органа их представительства.

Не противоречат требованиям федерального законодательства, но требуют его конкретизации в целях формирования устойчивых практик применения: организация территориального общественного самоуправления коренных малочисленных народов на межселенных территориях, а также в поселениях, не включенных в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности; установление наименования органов местного самоуправления с учетом культурных (языковых) традиций малочисленных народов.

Принципиального решения от федерального законодателя требуют вопросы возможности и целесообразности организации местного самоуправления сообществ коренных малочисленных народов в пределах национальных муниципальных районов и национальных сельских поселений, при условии, что такие муниципальные образования включены в перечень МТП и ТХД коренных малочисленных народов РФ; организации местного самоуправления кочевых народов в сельских поселениях, которые признаны территориями традиционного природопользования или включены в состав таких территорий; расширения прав гражданского и общественного участия общественных объединений коренных

малочисленных народов в принятии публично-властных решений, отнесенных к компетенции органов государственной власти субъектов РФ или органов местного самоуправления. Решение обозначенных вопросов связано как с регулированием конституционных прав и свобод, так и с общими принципами организации публичной власти в России.

Технико-юридическое решение проблемы участия сообществ коренных малочисленных народов России в осуществлении местного самоуправления возможно за счет дополнения главы 11 («Особенности организации местного самоуправления») Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьей 82.7 «Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, включенных в перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации», а также конкретизации статьи 11 Федерального закона № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» в части определения особенностей территориального общественного самоуправления таких народов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев В. В. Создание территории Нунавут и республики Саха (Якутия) в качестве субъектов федерации: общие закономерности и различия / В. В. Алексеев // Вестник СВФУ. 2012. № 4. С. 115-119.
2. Астахова И. С. Самоуправление юкагиров Якутии: история и современность / И. С. Астахова // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. С. 804-820.
3. Гоголев П. В. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока / П. В. Гоголев. М.: Изд-во Московского университета, 2014. 336 с.
4. Григорьев С. А. Юкагиры Якутии на рубеже XX-XXI вв.: опыт этнической самоорганизации / С. А. Григорьев // Теория и практика общественного развития. 2013. № 12. С. 83-86.
5. Ирхин И. В. Конституционно-правовой статус территории Нунавут в Канаде (в контексте территориальной автономии) / И. В. Ирхин // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. 2018. № 2. С. 38-48.
6. Кондрашев А. А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: проблемы реализации статуса национальных автономий в Российской Федерации / А. А. Кондрашев // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2016. Том 16. Вып. 3. С. 97-111.
7. Кряжков В. А. Коренные малочисленные народы Севера в российском праве / В. А. Кряжков. М.: Норма, 2010. 560 с.
8. Ларичев А. А. Самоуправление коренных народов в Канаде: концептуальные подходы и динамика правовой базы / Ларичев А. А. // Антиномии. 2016. Том 16. Вып. 1. С. 135-149.

9. Маклашова Е. Г. Трансформация этнической структуры населения Якутии (территориальный срез) / Е. Г. Маклашова // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 4. С. 98-105.
10. Малый А. Ф. О роли органов местного самоуправления в реализации прав малочисленных народов России / А. Ф. Малый // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2016. № 2. С. 5-15.
11. Никитина Е. Е. Законодательное регулирование форм самоуправления и самоорганизации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации / Е. Е. Никитина // Анализ российской и зарубежной правовой базы, международно-правовых актов, а также правоприменительной практики в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. М.: Издание Государственной Думы, 2019. С. 83-102.
12. О внесении изменений в статьи 21 и 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 15 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 06 февраля 2019 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2019. Ст. 461.
13. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ (ред. от 13.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
14. О статусе национального административно-территориального образования в местностях (на территориях) компактного проживания коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия) (новая редакция): от 27.01.2005 207-3 № 419-III (ред. от 19.06.2019). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 14.09.2021).
15. О Суктуле Юкагирского народа: Закон Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 2005 г. 3 № 617-III (с изм. и доп.) // Якутские ведомости. 2006. № 1.
16. Об административно-территориальных единицах с особым статусом: Закон Красноярского края от 24 декабря 2015 г. № 9-4110 (ред. 05 декабря 2019 г. № 8-3439). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 14.09.2021).
17. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ (утратил силу) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
18. Об утверждении территориальных границ территориального общественного самоуправления коренных малочисленных народов Севера «Варандей»: решение Совета муниципального района «Заполярный район» от 26 февраля 2009 г. № 409-р // Официальный бюллетень Заполярного района. 2009. № 10.
19. Потенциал устойчивого развития ареалов проживания и экономическая оценка качества жизни коренных малочисленных народов Севера / В. А. Крюков, Н. Г. Шишацкий, Е. А. Брюханова, М. В. Кобалинский, А. М. Матвеев, А. Н. Токарев. Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. 144 с.
20. Чеботарев Г. Н. Соуправление коренных малочисленных народов Севера арктическими территориями в период их промышленного освоения / Г. Н. Чеботарев, Е. Ф. Гладун // Журнал российского права. 2015. № 5. С. 48-58.
21. Graham J. The First Nation Governance System: A Brake on Closing the Community Well-being Gap. Ottawa: Institute on Governance, 2010. 10 p.

Natalya A. FILIPPOVA¹

UDC 342.25: 341.234

**ASYMMETRIC ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
AS A FACTOR OF PARTICIPATION IN IT OF COMMUNITIES
OF INDIGENOUS MINORITIES OF RUSSIA**

¹ Dr. Sci. (Jur.), Associate Professor,
Head of the Department of State and Municipal Law,
Surgut State University
filippova_na@surgu.ru; ORCID: 0000-0002-1643-8117

Abstract

The article summarizes the experience of Russian regions in organizing the participation of communities of indigenous minorities of Russia in local self-government: the phenomenon of national administrative-territorial units and the experience of “ethnic self-government” in the Republic of Sakha (Yakutia); features of the organization of local self-government in autonomous okrugs and special administrative-territorial units in the newly formed constituent entities of the Russian Federation. The proposal on the asymmetric organization of local self-government in connection with the asymmetric nature of Russian federalism and the complex ethnic composition of regional and local communities, as well as the forms of self-organization and forms of autonomy of indigenous minorities has been substantiated as forms of their participation in the implementation of local self-government. The levels of territorial localization of the autonomy of indigenous peoples are highlighted, the conclusion is substantiated about the participation of their communities in local autonomy as an optimal solution to ensure a balance of trends in the integration and isolation of these peoples in modern territorial communities. The need for federal legislative regulation of the peculiarities of the organization of local self-government in the municipalities included in the list of places of traditional residence and traditional economic activity of the few indigenous peoples of the Russian Federation, counts given the compactness criteria of the residence, has been proven, the main content of these characteristics has been determined.

Citation: Filippova N. A. 2021. “Asymmetric organization of local self-government as a factor of participation in it of communities of indigenous minorities of Russia”. Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research, vol. 7, no. 3 (27), pp. 98-115.
DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-98-115

Keywords

Indigenous minorities of Russia, self-organization of indigenous peoples, self-government of indigenous peoples, participation of indigenous minorities in the implementation of local self-government, national administrative-territorial units.

DOI: 10.21684/2411-7897-2021-7-3-98-115

REFERENCES

1. Alekseev V. V. 2012. "Creation of the territory of Nunavut and the Republic of Sakha (Yakutia) as subjects of the federation: general patterns and differences". NEFU Herald, no. 4, pp. 115-119. [In Russian]
2. Astakhova I. S. 2013. "Self-government of Yukaghirs of Yakutia: history and modernity". Modern problems of science and education, no. 6, pp. 804-820. [In Russian]
3. Gogolev P. V. 2014. Constitutional and legal foundations of state policy in relation to the indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East. Moscow: Moscow University Press. 336 p. [In Russian]
4. Grigoriev S. A. 2013. "Yukaghirs of Yakutia at the turn of XX-XXI centuries: experience of ethnic self-organization". Theory and practice of social development, no. 12, pp. 83-86. [In Russian]
5. Irkhin I. V. 2018. "Constitutional and legal status of the territory of Nunavut in Canada (in the context of territorial autonomy)". The Faculty of Law of the Southern Federal University Herald, no. 2, pp. 38-48. [In Russian]
6. Kondrashev A. A. 2016. "Administrative-territorial units with a special status: problems of the implementation of the status of national autonomies in the Russian Federation". Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences, vol. 16, iss. 3, pp. 97-111. [In Russian]
7. Kryazhkov V. A. 2010. Small Indigenous Peoples of the North in Russian Law. Moscow: Norma. 560 p. [In Russian]
8. Larichev A. A. 2016. "Self-government of indigenous peoples in Canada: conceptual approaches and dynamics of the legal framework". Antinomies, vol. 16, iss. 1, pp. 135-149. [In Russian]
9. Maklashova E. G. 2019. "Transformation of the ethnic structure of the population of Yakutia (territorial cut)". Oykumena. Regional studies, no. 4, pp. 98-105. [In Russian]
10. Maly A. F. 2016. "About the role of local self-government bodies in the realization of the rights of the small peoples of Russia". News of higher educational institutions. Volga region, no. 2, pp. 5-15. [In Russian]
11. Nikitina E. E. 2019. "Legislative regulation of forms of self-government and self-organization of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation". Analysis of the Russian and foreign legal framework, international legal acts, as well as law enforcement practice in the field of protection of rights indigenous small-numbered peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation. Moscow: Publication of the State Duma. Pp. 83-102. [In Russian]

12. Collected Legislation of the Russian Federation. 2019. Art. 461. On amendments to Articles 21 and 26.3 of the Federal Law “On General Principles for the Organization of Legislative (Representative) and Executive Bodies of State Power of Subjects of the Russian Federation” and Articles 15 and 16 of the Federal Law “On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”: Federal Law of 06 February 2019 No. 3-FZ. [In Russian]
13. Collected Legislation of the Russian Federation. 1999. No. 18. Art. 2208. On guarantees of the rights of indigenous peoples of the Russian Federation: Federal Law of 30 April 1999 No. 82-FZ (as amended on 13 July 2020). [In Russian]
14. On the status of the national administrative-territorial entity in the localities (in the territories) of compact residence of the indigenous small-numbered peoples of the North of the Republic of Sakha (Yakutia) (new edition): dated 27 January 2005 207-3 No. 419-III (revised from 19 June 2019). Accessed on 14 September 2021. <http://www.pravo.gov.ru> [In Russian]
15. Yakutskie vedomosti. 2006. No. 1. On the Suktul of the Yukagir people: Law of the Republic of Sakha (Yakutia) of 8 December 2005 Z No. 617-III (with amendments and additions). [In Russian]
16. On administrative-territorial units with a special status: Law of the Krasnoyarsk Territory dated 24 December 2015 No. 9-4110 (revised 05 December 2019 No. 8-3439). Accessed on 14 September 2021. <http://www.pravo.gov.ru> [In Russian]
17. Collected Legislation of the Russian Federation. 1995. No. 35. Art. 3506. On the general principles of organizing local self-government in the Russian Federation: Federal Law of 28 August 1995 No. 154-FZ (invalidated). [In Russian]
18. Official Bulletin of the Zapolyarny District. 2009. No. 10. On the approval of the territorial boundaries of the territorial public self-government of the indigenous small-numbered peoples of the North “Varandey”: the decision of the Council of the municipal district “Zapolyarny District” dated 26 February 2009 No. 409-r. [In Russian]
19. Kryukov V. A., Shishatsky N. G., Bryukhanova E. A., Kobalinskiy M. V., Matveev A. M., Tokarev A. N. (ed.). 2014. Potential of sustainable development of habitats and economic assessment of the quality of life of the indigenous small-numbered peoples of the North. Novosibirsk: IEOPP SO RAN. 144 p. [In Russian]
20. Chebotarev G. N., Gladun E. F. 2015. “Co-management of the indigenous peoples of the North of the Arctic territories during the period of their industrial development”. *Journal of Russian law*, no. 5, pp. 48-58. [In Russian]
21. Graham J. 2010. *The First Nation Governance System: A Brake on Closing the Community Well-being Gap*. Ottawa: Institute on Governance. 10 p.