

Итоговый документ экспертного семинара  
«Развитие законодательства в области прав коренных малочисленных народов»  
(29–30 января 2024 г., Красноярск, Российская Федерация)

Организаторы: Региональная Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Красноярского края, МОО «Объединение коренных малочисленных народов «Союз» (МОО «КМНСОЮЗ»), Сибирский Федеральный Университет

Участники экспертного семинара, проанализировав современное федеральное и региональное законодательство, практики и механизмы участия органов представительства и организаций коренных народов в законотворчестве, а также усилия государства, экспертного и академического сообщества, независимых правозащитных учреждений, согласились с нижеследующими выводами и рекомендациями в адрес Экспертного механизма ООН по правам коренных народов в связи с его исследованием «Законы, законодательство, политика, конституции, судебные решения и другие механизмы, в рамках которых государства принимали меры для достижения целей Декларации Организации Объединенных Наций о правах коренных народов в соответствии со статьей 38 Декларации»:

**Развитие системы федерального законодательства в области прав и мер государственной поддержки коренных малочисленных народов РФ**

1. Коренные малочисленные народы в России наделены особым правовым статусом в силу самобытного образа жизни, основанного на неразрывной связи с землей, дисперсности и удаленности проживания, а также критической малочисленности. Конституционное обеспечение прав коренных малочисленных народов в силу указанной специфики не влияет на статус других народов Российской Федерации.
2. Статья 69 Конституции России в редакции 1993 г. гарантировала коренным малочисленным народам права «в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». В ходе конституционной реформы 2020 года данная статья была усилена положением о защите культурной самобытности всех народов, гарантиях сохранения их этнокультурного и языкового разнообразия. В ходе общероссийского голосования права коренных малочисленных народов были подтверждены, а само участие коренных малочисленных народов в обсуждениях поправок в Конституцию закрепило их статус государствообразующих народов наряду с другими народами России.
3. Конституция является для коренных малочисленных народов России одновременно источником их коллективных прав и важнейшим инструментом правовой защиты. Неоднократно на основе конституционных положений по искам представителей коренных малочисленных народов Конституционный суд принимал решения<sup>1</sup>, приводящие как к восстановлению конкретных прав, так и к реформированию законодательства.
4. Законодательство Российской Федерации, гарантирующее права коренным малочисленным народам, формировалось в течение длительного периода времени и

---

<sup>1</sup>Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.2019 № 21-П «По делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2021 № 32-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 3 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и части 1 статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- представлено достаточно большим количеством нормативных правовых актов, касающихся социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйственной деятельности, промыслов и т.д.
5. В развитие конституционного признания прав коренных малочисленных народов в России действует три специальных федеральных закона<sup>2</sup>. Целый ряд отраслевых федеральных законов закрепляют право приоритетного пользования землями, лесным фондом, водными ресурсами, особо охраняемыми природными территориями, животным миром.
  6. Вместе с тем коренные малочисленные народы именно в части доступа к природным ресурсам заявляют о необходимости совершенствования механизмов реализации своих прав. Так, федеральным законодательством предусмотрено право на традиционные охоту и рыболовство, но их реализация на уровне, в том числе подзаконных актов и правоприменения требуют существенной доработки.
  7. В настоящее время в Государственной Думе РФ по инициативе зонтичной организации – Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ (РАИПОН) рассматривается законопроект, направленный на упрощение процедуры реализации права на традиционное рыболовство («беззаявительный» принцип). После консультаций с РАИПОН в 2022 году были приняты изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» среди прочего с целью конкретизации прав общин заниматься предпринимательской деятельностью, учета членства, упорядочивания и численного ограничения членства в общинах лиц, не принадлежащих к коренным малочисленным народам.
  8. Также по инициативе РАИПОН в 2020 году федеральным законодателем был утвержден учет лиц, относящихся к коренным малочисленным народам России. Формирование такого реестра направлено на упрощение процедур реализации прав коренных малочисленных народов, обеспечение адресности и эффективности системы государственной поддержки коренных малочисленных народов. На сегодняшний день идет разработка законодательных инициатив по использованию реестра органами исполнительной власти, в первую очередь по охоте и рыболовству, в целях дебюрократизации в дальнейшем доступа коренных малочисленных народов к водным биологическим ресурсам и животному миру. При этом включение в реестр является добровольным, отсутствие в нем не должно лишать законных прав.

### **Актуальное развитие регионального законодательства в области прав и мер государственной поддержки коренных малочисленных народов РФ**

9. В силу федеративного устройства государства и статьи 72 Конституции РФ защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов является предметом совместной ответственности федерального правительства и субъектов Российской Федерации. Поэтому законодательство о гарантиях прав коренных малочисленных народов имеет двухуровневую структуру и состоит из законов и иных нормативных правовых актов, формируемых двух уровнях: на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации. При этом федеральное законодательство представляет из себя определенный стандарт в области

---

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 20 июля 2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 7 мая 2001 г. № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

прав коренных малочисленных народов, а региональное законодательство позволяет конкретизировать и дополнять вопросы, неурегулированные на федеральном уровне. В этой связи большое значение имеет развитие регионального законодательства с учетом специфики жизнеобеспечения, видов традиционной хозяйственной деятельности коренных народов, климатических условий.

10. Успешными практиками регионального нормотворчества и правоприменения можно назвать создание территорий традиционного природопользования в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре, Республике Саха (Якутия) и Республике Хакасия. В Республике Саха (Якутия) 13 лет действует Закон об этнологической экспертизе, в который в 2022 году были внесены изменения, предусматривающие возможность проведения оценки социокультурного воздействия на любом этапе реализации промышленных проектов в местах проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов. Несмотря на заинтересованность коренных малочисленных народов в аналогичном законе на федеральном уровне, консенсусный законопроект на сегодняшний день не сформирован.
11. В декабре 2022 года по инициативе региональной Ассоциации коренных малочисленных народов Чукотского автономного округа был принят Закон об ответственном недропользовании на территории Чукотского автономного округа. Законом предусмотрено заключение четырехстороннего соглашения о сотрудничестве в сфере социально-экономического развития между недропользователем, региональным правительством, органом местного самоуправления и региональной Ассоциацией коренных малочисленных народов.
12. В Ямало-Ненецком автономном округе нормативно установлена мера поддержки оленеводов-кочевников в виде предоставления «чумового капитала» – выплата (эквивалентна среднему двухлетнему доходу по стране) семьям кочевников в целях приобретения кочевого жилья (чума) и средств для его внешнего и внутреннего обустройства. В Красноярском крае требования к качеству кочевого жилья регламентируются региональными актами, которые устанавливают меры содействия в приобретении и обустройстве кочевого жилья. Обе меры олицетворяют право коренных народов на традиционное жилье, установленное Декларацией ООН о правах коренных народов.
13. Несмотря на возможности развития регионального законодательства, ряд положений в силу разграничения полномочий органов власти требуют изменений федерального законодательства, в первую очередь в отношении доступа к природным ресурсам и реализации декларированного приоритетного пользования объектами животного мира и водных биологических ресурсов. Коренные малочисленные народы России заявляют о необходимости на федеральном уровне принятия закона об этнологической экспертизе (оценки социокультурного воздействия), закреплении статуса оленевода-кочевника, ужесточения природоохранного законодательства в отношении золотодобывающих компаний, расширения мер экономической поддержки через получения общинами статуса сельхозтоваропроизводителей.

#### **Роль и механизмы участия представительных органов и организаций коренных малочисленных народов в развитии законодательства, политики и программ**

14. Коренные малочисленные народы имеют возможность влиять на развитие законодательства в рамках различных институтов системы публичной власти в Российской Федерации. Так, по итогам заседаний Совета при Президенте России по межнациональным отношениям по инициативе RAIPON глава государства сформировал поручения по совершенствованию порядка отнесения граждан к коренным малочисленным народам и совершенствованию Единого перечня коренных

малочисленных народов России, реализации прав коренных малочисленных народов на особо охраняемых природных территориях, организации целевого обучения, подготовки педагогических кадров и анализа практик изучения языков коренных малочисленных народов.

15. Лидеры коренных малочисленных народов представлены в высшем представительном и законодательном органе страны – Федеральном Собрании РФ, как в верхней палате (три сенатора Совета Федерации), так и в нижней палате (один депутат Государственной Думы). При этом численность 47 коренных малочисленных народов составляет 0,22 процента от общей численности населения страны<sup>3</sup>. Представители коренных малочисленных народов также избираются депутатами региональных законодательных органов. Во многих регионах России, в которых традиционно проживают коренные малочисленные народы, в структуре законодательных (представительных) органов власти созданы соответствующие подразделения (комитеты, комиссии, ассамблеи) по вопросам развития законодательства в отношении коренных малочисленных народов, большинство из которых возглавляют представители указанных народов.
16. Некоторые регионы идут по пути расширения круга субъектов законодательной инициативы. Так, например, право законодательной инициативы предоставлено ряду представительных органов коренных народов: Ассоциации ненецкого народа «Ясавэй» (Ненецкий автономный округ), Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера (формируется из числа депутатов регионального парламента, при этом Председатель Ассамблеи назначается заместителем председателя парламента) (Ханты-Мансийский автономный округ), Межрегиональному общественному движению коми народа «Коми войтыр» (Республика Коми). В Республике Карелия правом законодательной инициативы могут пользоваться все некоммерческие организации, включая зарегистрированные организации коренных народов.
17. В Камчатском и Красноярском краях, Сахалинской области, в республиках Саха (Якутия) и Бурятия учреждены независимые институты уполномоченных по правам коренных малочисленных народов, которые формируются из числа обладающих авторитетом и квалификацией представителей коренных малочисленных народов после консультаций или по рекомендации с их представительными органами. Обладая статусом национальных правозащитных учреждений, омбудсмены имеют возможность выявлять системные ошибки в реализации прав и предлагать законодательные реформы, в том числе через свои ежегодные доклады региональным парламентам.
18. Федеральное регулирование предусматривает формирование при региональных правительствах или главах регионов советов представителей коренных малочисленных народов. Федеральное правительство также мотивирует органы местного самоуправления создавать советы представителей и расширять практику взаимодействия с ними, однако рекомендательный характер нормы приводит к тому, что не везде такие органы к настоящему времени созданы. В Красноярском крае, например, совет не создан в Таймырском Долгано-Ненецком районе и в Туруханском районе, однако функционирует в Эвенкии. Более того, коренные народы отмечают озабоченность по поводу порядка формирования советов, финансовых и технических возможностей доступа к работе советов, обеспечения географической представленности, баланса чиновников и представителей коренных малочисленных народов.
19. На федеральном и региональном уровне функционируют консультативно-совещательные и экспертные органы, принимающие участие в обсуждении законопроектов. Например, Общественный совет Арктической зоны при Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, Экспертно-

---

<sup>3</sup> По данным Всероссийской переписи населения 2020 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5\\_Nacionalnyj\\_sostav\\_i\\_vladienie\\_yazykami](https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom5_Nacionalnyj_sostav_i_vladienie_yazykami)

консультативный совет по вопросам социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при Федеральном агентстве по делам национальностей, Общественный совет при Агентстве по развитию северных территорий и поддержке коренных малочисленных народов Красноярского края. Коренные народы также вовлечены в работу федеральной и региональных общественных палат и консультативных органов при полномочных представителях Президента России в федеральных округах, в функции которых входит предварительное обсуждение законопроектов, политик и программ. С помощью этих совещательных механизмов, организации коренных малочисленных народов имеют возможность не только выдвигать или обсуждать инициативы, но и отзывать их, а также призывать к мораторию на их разработку, если подготовленный проект закона не в полной мере соответствует их первоначальной задумке и правам коренных народов. Например, РАIPON и Региональная ассоциация коренных малочисленных народов Красноярского края в 2022 году дали отрицательное заключение на поправки в федеральный закон «О территориях традиционного природопользования» в рамках парламентских слушаний, чему последовало отрицательное заключение Общественной палаты на законопроект.

20. В качестве примера эффективного участия коренных малочисленных народов в принятии решений можно назвать Народную программу коренных малочисленных народов Севера, утвержденную Постановлением Губернатора в Ямало-Ненецком автономном округе. Собственную концепцию устойчивого развития утвердили коренные малочисленные народы Камчатского края на съезде региональной Ассоциации в 2023 году.
21. Права и возможности коренных малочисленных народов в России по обсуждению и инициированию законопроектов, политик и программ расширяются. Отмечается рост потенциала коренных малочисленных народов эффективно участвовать в развитии законодательства на региональном и федеральном уровне. Вместе с тем, потенциал организаций коренных малочисленных народов сопровождать законотворческий процесс на всех его этапах не является одинаковым повсеместно. Не во всех случаях наличие прав и возможностей законодательной инициативы ведет к эффективному использованию этого права. Зачастую законотворческая активность ограничивается общим формулированием озабоченности и законотворческой идеи. В ряде регионов потенциал ограничен низким уровнем правовой грамотности, отсутствием достаточного количества юристов, нехваткой времени на предварительное обсуждение и достижение консенсуса внутри сообщества. Иногда это приводит к демонтажу законотворческих механизмов. Например, право законодательной инициативы Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Камчатского края было отозвано региональным парламентом, в том числе в связи с отсутствием устойчивой практики использования этого права сообществами коренных народов и отсутствием среди них консенсуса относительно необходимости его наличия.

### **Формирование государственной политики, стратегий и государственных программ поддержки коренных малочисленных народов РФ**

22. Помимо законодательства, важное политико-правовое значение имеют документы стратегического планирования, содержащие положения в отношении коренных малочисленных народов, такие как Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года. Широкие консультации с коренными малочисленными народами проходили при формировании Программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации.

- Программа утверждена Распоряжением Правительства России в 2021 году и включает в себя совершенствование нормативного правового регулирования традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.
23. Помимо программы другой арктической новеллой является Стандарт ответственности резидентов Арктической зоны во взаимоотношениях с коренными малочисленными народами, утвержденный Приказом Минвостокразвития в 2020 году.
  24. В рамках реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года Министерством здравоохранения утвержден план мероприятий развития телемедицины и выездных форм оказания медицинской помощи, в том числе на маршрутах кочевий коренных малочисленных народов в Арктической зоне.
  25. Согласованию с объединениями коренных малочисленных народов подлежат мероприятия по поддержке экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока в рамках Государственной программы «Реализация государственной национальной политики».
  26. В большинстве регионов проживания коренных малочисленных народов утверждены программы поддержки социально-экономического развития коренных малочисленных народов, региональные концепции устойчивого развития или планы мероприятий по реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, утвержденной Правительством Российской Федерации в 2009 году. Так, в Красноярском крае утверждены государственная программа «Сохранение и развитие традиционного образа жизни и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов», Стратегия социально-экономического развития северных и арктических территорий и поддержки коренных малочисленных народов Красноярского края до 2035 года, а также Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Красноярского края на 2017 – 2025 годы.

### **Решения Верховного и Конституционного Судов, иных судов судебной системы РФ и их влияние на совершенствование законодательства**

27. Коренные малочисленные народы используют возможности судебной системы не только для восстановления нарушенных прав, но и с целью корректировки пробелов в законодательстве. Судебная практика представляет из себя процедуры урегулирования конфликта с государством и учета обычаев и традиций коренных народов в духе статьи 40 Декларации.
28. В 2019 году Конституционный Суд РФ подтвердил<sup>4</sup>, что сообщества коренных малочисленных народов имеют право самостоятельно, по своим процедурам, распределять ресурсы внутри сообщества, что предполагает возможность передачи права реализовывать охотничьи квоты тем членам общин, кто имеет статус охотника.
29. В 2021 году Конституционный Суд РФ постановил<sup>5</sup>, что федеральному законодателю следует уточнить законодательные основы реализации права на традиционную охоту представителями коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, которые не проживают постоянно в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности этих народов и осуществляют традиционную хозяйственную деятельность в дополнение к основной, причем федеральный законодатель должен обеспечить учет мнения представителей этих народов, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности соответствующего коренного малочисленного народа. Суд указал на то, что право на традиционную охоту не может рассматриваться

---

<sup>4</sup>Постановление Конституционного Суда РФ от 28.05.2019 № 21-П

<sup>5</sup>Постановление Конституционного Суда РФ от 05.07.2021 №32-П

- исключительно как средство жизнеобеспечения и должно также пониматься как одна из гарантий сохранения самобытности и традиционного образа жизни.
30. Несмотря на то, что в решениях Конституционного суда отсутствует прямая ссылка на Декларацию ООН о правах коренных народов, их смысл соответствует положениям международных стандартов. В частности, Конституционный суд поддержал право коренных народов на принятие решений (статья 18), право заниматься традиционной и иной экономической деятельностью (статья 20) и ряд других закрепленных в Декларации прав.
  31. Отмечается, что суды общей юрисдикции в отличие от Конституционного суда, несмотря на установленную законом возможность учитывать культуру, обычаи и традиции коренных народов при вынесении решений, зачастую не обладают достаточными знаниями в этой области. Это отражается на статистике и характере судебных решений по делам коренных малочисленных народов. Например, Верховный суд не нашел достаточных оснований для снижения возраста выхода на пенсию по старости для чулымцев, хотя такая норма действует по отношению к другим коренным малочисленным народам в виду их особой уязвимости. Вместе с тем, есть примеры положительных судебных решений. В частности, судом были поддержаны требования коренных народов к органам власти о осоздании по предложению коренных народов и в соответствии с федеральным законодательством территорий традиционного природопользования местного значения в Эвенкии для установления особого правового режима охраны исконной среды обитания и традиционного образа жизни.

### **Влияние международного договорного процесса на совершенствование законодательства, стратегий и программ**

32. Россия является участником большинства международных договоров по правам человека и рассматривает Декларацию ООН о правах коренных народов как авторитетный источник для трактовки прав коренных народов и совершенствования законодательства. В этой связи важное значение имеет доступ легитимных представительных органов и организаций коренных народов к участию в международных площадках по выработке стандартов в области прав коренных народов, в частности в области борьбы с изменением климата, сохранением биологического и языкового разнообразия, достижения Целей устойчивого развития, защиты традиционных знаний и соблюдения прав коренных народов при промышленном освоении. Коренные народы отмечают визовые и логистические барьеры, а также иные односторонние ограничительные меры, которые вводят государства, принимающие на своей территории штаб-квартиры ООН. Эти меры препятствуют полноценному и эффективному участию коренных народов в международном сотрудничестве.
33. Коренные народы России отмечают важность выработки национальных законов, политик и практик на основе наилучших международных стандартов и с учетом национальной и местной специфики. Примерами положительной практики можно считать разработку региональных планов действий и программ в большинстве регионов проживания коренных малочисленных народов в рамках Международного десятилетия языков коренных народов, а также проведение в России Международного форума государственно-частного партнерства в целях устойчивого развития коренных народов.

### **Выводы и рекомендации**

34. Важным принципом в процессе достижения целей Декларации ООН о правах коренных народов в соответствии со статьей 38 Декларации является использование эффекта

синергии знаний и совместных действий различных институтов: представительных органов и организаций коренных народов, органов публичной власти, бизнеса, институтов гражданского общества, академического сообщества. Актуальным является выявление тенденций и анализ эффективности законотворческих процессов и судебных решений, чтобы убедиться, что все законодательные преобразования ведут к улучшению положения коренных малочисленных народов.

35. В целях эффективного законотворческого диалога государства и коренных народов важно сформировать эффективные механизмы сбора дезагрегированных данных по коренным народам и совершенствовать институты участия коренных народов в развитии законодательства, расширять их возможности законодательной инициативы и прямого участия в работе законодательной власти.
36. Государствам также следует укреплять на национальном уровне механизмы консультаций с коренными народами в рамках международного договорного процесса по вопросам, связанным с изменением климата, повесткой дня в области устойчивого развития, сохранением биологического и языкового разнообразия. Национальные консультации с коренными народами следует проводить при подготовке периодических отчетов о соблюдении обязательств в рамках международных договоров по правам человека и Универсального периодического обзора.
37. Государствам, в которых располагаются органы ООН, занимающиеся поощрением и защитой прав коренных народов, следует снять существующие ограничения и воздержаться от введения новых барьеров, препятствующих полноценному и эффективному участию коренных народов в работе этих органов.
38. Государствам следует расширять возможности и механизмы участия коренных народов в обсуждении и продвижении своих законотворческих приоритетов, а также участия в принятии решений в законодательных и исполнительных органах власти на всех уровнях. При этом духу Декларации соответствует как поощрение законотворческой активности, так и возможности отзывать законопроекты, не согласовывать их или просить о моратории на их рассмотрение.
39. Следует поощрять наращивание правовой грамотности и организационного потенциала коренных малочисленных народов, в том числе через образовательные программы, тренинги и участие в национальных и международных мероприятиях.
40. Для эффективного учета норм обычного права при вынесении судебных решений коренным малочисленным народам требуется содействие в обобщении их правовых обычаев с целью их дальнейшего доведения до внимания судейского корпуса.