

НАУЧНАЯ СТАТЬЯ
УДК 342.821



Особенности реализации права избирать и быть избранным коренными малочисленными народами Российской Федерации

Ольга Юрьевна ГОРЛАТЫХ ✉
ФГБОУ ВО «Курский государственный университет»
305000, Российская Федерация, г. Курск, ул. Радищева, 33
✉ olga.gorlatykh.03@mail.ru

Аннотация. Проанализированы некоторые особенности реализации права избирать и быть избранными коренными малочисленными народами Российской Федерации в современных условиях. Исследованы проблемы, связанные с национальным представительством коренных малочисленных народов в выборных органах, с установлением дополнительных гарантий избирательных прав для национальных меньшинств, и представлены пути их решения.

Ключевые слова: право избирать, право быть избранным, коренные малочисленные народы Российской Федерации, многонациональное государство

Для цитирования: Горлатых О.Ю. Особенности реализации права избирать и быть избранным коренными малочисленными народами Российской Федерации // Державинский форум. 2023. Т. 7. № 4. С. 473-480.

ORIGINAL ARTICLE
UDC 342.821

Features of the implementation of the right to elect and be elected by indigenous peoples of the Russian Federation

Olga Yu. GORLATYKH ✉
Kursk State University
33 Radishcheva St., Kursk, 305000, Russian Federation
✉ olga.gorlatykh.03@mail.ru

Abstract. Some features of the implementation of the right to elect and be elected by indigenous peoples of the Russian Federation in modern conditions are analyzed. The problems associated with the national representation of indigenous peoples in elected bodies, with the establishment of additional guarantees of voting rights for national minorities are studied, and ways to solve them are presented.

Keywords: the right to vote, the right to be elected, indigenous peoples of the Russian Federation, multinational state

For citation: Gorlatykh, O.Yu. (2023). Features of the implementation of the right to elect and be elected by indigenous peoples of the Russian Federation. *Derzhavinskii forum = Derzhavin forum*, vol. 7, no. 4, pp. 473-480. (In Russ., abstract in Eng.)

ВВЕДЕНИЕ

Россия является многонациональным государством, защищающим культурную самобытность всех этнических общностей и народов и гарантирующим права коренных малочисленных народов, в том числе право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в соответствии с пунктами 1–2 статьи 69, пунктом 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации¹.

Однако чаще всего кочевой и отвлеченный от века информационных технологий образ жизни коренных малочисленных народов, отсутствие профессиональных навыков и компетенций в противостоянии «эрудированным» конкурентам в рамках избирательных кампаний, неосведомленность особенностями дистанционного электронного голосования, языковые барьеры требуют дополнительных гарантий в сфере реализации избирательных прав национальных меньшинств.

Также неопределенность вызывают положения статей 71–72 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми защита и регулирование права избирать и быть избранным коренными малочисленными народами относятся к исключительному ведению государства, а в совместном ведении Российской Федерации и субъектов находится лишь защита данного права².

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ, от 06.10.2022) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/constitution>

² Там же.

Именно поэтому целью данного исследования является изучение проблем, возникающих в результате реализации избирательных прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, а также нахождение оптимальных путей их решения, формулирование собственных выводов по внесению изменений в федеральное и региональное законодательство, регулирующие избирательные права коренных малочисленных народов Российской Федерации.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

По нашему мнению, неразрешенной остается проблема национального представительства коренных малочисленных народов в некоторых выборных органах муниципального, регионального и федерального уровня.

С.А. Авакьян считает, что существует большое противоречие между принципом равенства избирательных прав граждан Российской Федерации и гарантиями выражения интересов коренными малочисленными народами в законодательном (представительном) органе власти субъекта, на территории которого исторически проживают народы [1, с. 153].

К примеру, в Дагестане наблюдались попытки установления национального представительства в районах и городах, где основную массу населения составляли коренные малочисленные народы, однако судебные инстанции, в том числе Верховный суд Российской Федерации, вставали на сторону тех, кто был против внесения таких изменений в законодательство субъектов [2, с. 15].

На Севере России наблюдаются такие же тенденции, влекущие за собой существенные правовые последствия. Так, в 2005 г. была отменена норма статьи 7 Закона Ненецкого автономного округа от 9 января 2004 г. № 445-ОЗ «О выборах депутатов Собрания депутатов Ненецкого

автономного округа», раскрывающая многомандатный национально-территориальный избирательный округ как «общеокружной избирательный округ, по которому из числа ненецкого народа избираются депутаты»³.

В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа до 2009 г. содержалось положение о том, что в законодательном (представительном) органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры интересы коренных малочисленных народов представляли три депутата, избравшиеся по многомандатному избирательному округу в рамках мажоритарной избирательной системы⁴.

На наш взгляд, данные нормы формально отменены правомерно, так как предоставляют коренным малочисленным народам привилегии по отношению к другим гражданам региона. Однако, с точки зрения представительства, коренные малочисленные народы в современной жизни не могут на конкурентной основе в результате избирательных кампаний стать депутатами в законодательных (представительных) органах соответствующих субъектов, представительных органах муниципальных образований Российской Федерации из-за отсутствия профессиональных знаний, навыков, заслуг перед обществом, материальных богатств.

Поэтому некоторые субъекты Российской Федерации создали при законодательном органе институт представительства коренных малочисленных народов. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре была создана Ас-

самблея представителей коренных малочисленных народов Севера⁵.

Однако, на наш взгляд, ее структура не отражает принцип представительства коренных малочисленных народов, так как орган состоит из заместителя Председателя и депутатов Думы Ханты-Мансийского автономного округа, которые вряд ли имеют заинтересованность, обладают специальными познаниями в решении проблем данной группы населения автономного округа.

Целесообразным видится внесение изменений в законодательство автономного округа, в соответствии с которыми в состав Ассамблеи представителей народов Севера также будет входить представитель, непосредственно относящийся к категории коренных малочисленных народов Ханты-Мансийского автономного округа, избираемый в рамках исторической территории их компактного проживания, по договоренности с политическими партиями.

Уникальным является опыт реализации права избирать и быть избранным коренными малочисленными народами Республики Саха (Якутия). Так, юкагиры проводят регулярные съезды, избирают руководство своей Ассоциации и учреждают Совет старейшин, демонстрируя практический опыт формирования местных представительных органов и этнического самоуправления [3].

Федеральное законодательство допускает отклонение от средней нормы представительства избирателей для коренных малочисленных народов, что является важнейшей гарантией права изби-

³ О выборах депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа: закон Ненецкого автономного округа от 09.01.2004 № 445-ОЗ. Доступ из СПС Гарант.

⁴ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26.04.1995 № 4-ОЗ. Доступ из СПС Гарант.

⁵ О положении об Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры: постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 06.10.2016. Доступ из СПС Гарант.

рать и быть избранными национальных меньшинств⁶.

В мае 2020 г. в статью 18 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был введен пункт 7.2, регулирующий особенности отклонения от средней нормы представительства избирателей, превышающего 40 % на территории компактного проживания коренных малочисленных народов⁷.

Таким образом, даже если народы проживают компактно, но отклонение превышает законодательно установленные нормы, утверждается новая схема многомандатных и (или) одномандатных округов. На наш взгляд, в составе новых округов теряется значимость волеизъявления коренных малочисленных народов, поэтому важно составлять схемы округов, учитывая особенности образа жизни кочевых и полукочевых народов, равномерно распределяя количество представителей малочисленных народов.

Так, в законодательном органе Республики Саха (Якутия) – Ил Тумен по итогам выборов определяется положение Ассамблеи коренных малочисленных народов Севера с учетом отклонения представительства избирателей до 40 %. Избрание кандидатов от коренных малочисленных народов происходит благодаря нарезке избирательных округов, содержащих меньшее количество избирателей по сравнению со средней нормой представительства. При этом не только сами избранные депутаты участвуют в

работе Ассамблеи, но и депутаты представительных органов муниципальных образований коренных малочисленных народов и представители иных общественных объединений, а также на некоторые заседания приезжают иностранные граждане из иных аборигенных организаций [4, с. 76-79]. На наш взгляд, это наиболее эффективная форма реализации права избирать и быть избранными коренными малочисленными народами.

Наиболее острой остается проблема соотношения правового регулирования места регистрации и места нахождения кочевых малочисленных народов при проведении избирательных кампаний. По общему правилу избиратель имеет право проголосовать по месту жительства, так как включается в списки избирателей.

Так, М.А. Липчанская указывает на важность учета специфики того факта, что место проживания коренных малочисленных народов не определяется их регистрацией, при организации избирательных кампаний [5, с. 44].

На наш взгляд, необходимо с учетом особенностей кочевого или полукочевого образа жизни сократить срок для регистрации коренных малочисленных народов по месту пребывания и закрепить данное положение в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Пункт 4.1 статьи 4 дополнить следующей формулировкой: «с учетом особенностей образа жизни коренных малочисленных народов регистрация по месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа осуществляется не менее чем за один месяц». Установление данного срока является оптимальным и позволяет коренным малочисленным народам реализовать свое право избирать и быть избранным.

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Доступ из СПС Гарант.

⁷ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23.05.2020 № 60-ФЗ. Доступ из СПС Гарант.

От образа жизни народов зависит и реализация их избирательных прав, так как, к примеру, юрта не может признаваться жильем, вследствие чего кочевники не могут в полной мере воспользоваться своими правами и свободами. Важно закрепить возможность регистрации в качестве избирателей представителей малочисленных народов в пределах маршрутов кочевий данных народов.

Кроме того, в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁸ и в Федеральном законе от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»⁹ содержится противоречие. Оно заключается в том, что формулировка «территория компактного проживания коренных малочисленных народов» в первом нормативном правовом акте не соответствует положениям второго, содержащего термин «место традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности». На наш взгляд, чтобы избежать неопределенности, необходимо ввести во всех законодательных актах, регулирующих избирательные права коренных малочисленных народов, единый термин – «место традиционного проживания коренных малочисленных народов».

В.А. Попов указывает также на разнородность состава населения определенных регионов и муниципальных образований Российской Федерации, небольшой численный состав национальных меньшинств, что главным образом не по-

зволяет осуществить защиту права избирать и быть избранным коренными малочисленными народами в полном объеме [6, с. 155].

На наш взгляд, необходимо совершенствовать систему защиты избирательных прав национальных меньшинств не только в субъектах их традиционного проживания и традиционной деятельности, но и по всей территории Российской Федерации.

Новеллой 2020 г. стало утверждение постановления Правительства РФ от 23 сентября 2020 г. № 1520 «Об утверждении Правил ведения списка лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, предоставления содержащихся в нем сведений, а также осуществляемого в связи с его ведением межведомственного взаимодействия»¹⁰, которое постоянно модернизируется в 2023 г. На наш взгляд, данный акт позволяет усовершенствовать некоторые процедуры, осуществляемые избирательными комиссиями, при составлении списка избирателей, а также принять некоторые изменения в сфере регионального и федерального избирательного законодательства. Кроме того, он исключает возможность принадлежности одного и того же представителя коренных малочисленных народов к нескольким общинам и ошибки, возникающие при учете количества избирателей в предстоящих выборах.

Также языки некоторых коренных малочисленных народов остаются малоизученными, что исключает осведомленность некоторых представителей в облас-

⁸ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Доступ из СПС Гарант.

⁹ О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ. Доступ из СПС Гарант.

¹⁰ Об утверждении Правил ведения списка лиц, относящихся к коренным малочисленным народам Российской Федерации, предоставления содержащихся в нем сведений, а также осуществляемого в связи с его ведением межведомственного взаимодействия: постановление Правительства РФ от 23.09.2020 № 1520. Доступ из СПС Гарант.

ти избирательной системы Российской Федерации. По нашему мнению, для коренных малочисленных народов важно создавать методические материалы и рекомендации по участию в выборах на их родных языках, проводить юридические консультации, по возможности знакомить с дистанционным электронным голосованием.

Необходимо закрепить возможность осуществления законодательной инициативы коренными малочисленными народами в сфере избирательного права и процесса на местном и региональном уровнях в связи с их экономическим и социальным положением, профессиональными навыками и умениями, образом жизни и этническим многообразием.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, резюмируя вышесказанное, отметим, что условия современного общества, дистанционного голосования и электронного правительства диктуют новые особенности реализации коренными малочисленными народами права избирать и быть избранным. При этом, применяя информационные технологии для учета численности коренных малочисленных народов в рамках общины, важно сохранить историческое, культурное, этногеографическое наследие и особенности образа жизни национальных меньшинств.

Вопрос реализации права избирать и быть избранным коренными малочисленными народами законодательно до конца не урегулирован. Однако существующие противоречия могут быть исправлены путем внесения изменений в избирательное законодательство и устра-

нения правовых коллизий. Важнейшим является вопрос профессиональной подготовки кандидатов из числа коренных малочисленных народов к избирательным кампаниям различного уровня для противостояния в конкурентной борьбе. Возможно создание обучающих курсов для желающих кандидатов или же установление дополнительных гарантий на выборах. Большой популярностью пользуется создание общественных советов, в которые входят коренные малочисленные народы, при региональных и муниципальных органах.

Подчеркнем, что необходимо ввести во всех законодательных актах, регулирующих право избирать и быть избранным коренными малочисленными народами, единый термин – «место традиционного проживания коренных малочисленных народов». Важно закрепить возможность регистрации в качестве избирателей представителей малочисленных народов в пределах маршрутов кочевий данных народов, так как некоторые места их жительства не подлежат государственной регистрации.

Пункт 4.1 статьи 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» дополнить следующей формулировкой: «с учетом особенностей образа жизни коренных малочисленных народов регистрация по месту пребывания на территории соответствующего избирательного округа осуществляется не менее чем за один месяц». Установление данного срока является оптимальным и позволяет коренным малочисленным народам реализовать свое право избирать и быть избранным.

Список источников

1. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.

2. Омарова З.Н. Новая система выборов депутатов Народного собрания Республики Дагестан // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 17. С. 14-16. <https://elibrary.ru/jxyqar>
3. Астахова И.С. Самоуправление юкагиров Якутии: история становления и современность // Современные проблемы науки и образования. 2013. № 6. Ст. 804. <https://elibrary.ru/rvczrh>
4. Никитина Е.Е. Формы и способы привлечения представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации к принятию решений органами государственной власти и местного самоуправления // 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.: Изд. Гос. Думы, 2019. С. 62-81.
5. Липчанская М.А. Гарантии избирательных прав коренных малочисленных народов Российской Федерации при формировании органов местного самоуправления // Правовая политика и правовая жизнь. 2017. № 4. С. 43-46. <https://elibrary.ru/ytohpi>
6. Попов В.А. Особенности реализации права на местное самоуправление коренными малочисленными народами в Псковской области // Органы государственной власти и местного самоуправления: традиции и современность (к 150-летию земской реформы в России): материалы Междунар. науч.-практ. конф. Псков: Псков. гос. ун-т, 2015. С. 148-160. <https://elibrary.ru/uusdad>

References

1. Avak'yan S.A. (2022). *Predstavitel'stvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki* [Representation in Constitutional Law: Issues of Theory and Practice]. Moscow, Yustitsinform Publ., 484 p. (In Russ.)
2. Omarova Z.N. (2007). Novaya sistema vyborov deputatov Narodnogo sobraniya Respubliki Dagestan [New system for electing deputies to the People's Assembly of the Republic of Dagestan]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], no. 1, pp. 14-16. (In Russ.) <https://elibrary.ru/jxyqar>
3. Astakhova I.S. (2013). Self-governance of Yakutia's Yukaghirs: history and modernity. *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya* = *Modern Problems of Science and Education*, no. 6, art. 804. (In Russ.) <https://elibrary.ru/rvczrh>
4. Nikitina E.E. (2019). Formy i sposoby privlecheniya predstavitelei korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiiskoi Federatsii k prinyatiyu reshenii organami gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya [Forms and methods of involving representatives of indigenous peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation in decision-making by state authorities and local self-governance]. *Analiz rossiiskoi i zarubezhnoi pravovoi bazy, mezhdunarodno-pravovykh aktov, a takzhe pravoprimeritel'noi praktiki v oblasti zashchity prav korennykh malochislennykh narodov Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossiiskoi Federatsii* [Analysis of the Russian and Foreign Legal Framework, International-Legal Acts, as well as Law Enforcement Practice in the Field of Protecting the Rights of Indigenous Peoples of the North, Siberia and the Far East of the Russian Federation]. Moscow, The State Duma Publ., pp. 62-81. (In Russ.)
5. Lipchanskaya M.A. (2017). Guarantees of the electoral rights of indigenous peoples of the Russian Federation during the formation of bodies of local self-governance. *Pravovaya politika i pravovaya zhizn'* [Legal Policy and Legal Life], no. 4, pp. 43-46. (In Russ.) <https://elibrary.ru/ytohpi>
6. Popov V.A. (2015). Osobennosti realizatsii prava na mestnoe samoupravlenie korennyimi malochislennymi narodami v Pskovskoi oblasti [Features of the implementation of the right to local self-government by indigenous peoples in the Pskov region]. *Materialy Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Organy gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya: traditsii i sovremennost' (k 150-letiyu zemskoi reformy v Rossii)»* [Proceedings of the International Scientific and Practical Conference "Bodies of State Power and Local Self-government: Traditions

and Modernity (to the 150th Anniversary of the Zemskaya Reform in Russia)"]. Pskov, Pskov State University Publ., pp. 148-160. (In Russ.) <https://elibrary.ru/uusdad>

Информация об авторе

Горлатых Ольга Юрьевна, студентка юридического факультета, Курский государственный университет, г. Курск, Российская Федерация, olga.gorlatykh.03@mail.ru

Information about the author

Olga Yu. Gorlatykh, Student of Law Faculty, Kursk State University, Kursk, Russian Federation, olga.gorlatykh.03@mail.ru

Статья поступила в редакцию / The article was submitted 11.09.2023
Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 14.11.2023
Принята к публикации / Accepted for publication 23.11.2023