

Севоян Д. Г.

## К ВОПРОСУ ОБ ОСНОВНЫХ СФЕРАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫХ АВТОНОМИЙ

**Аннотация.** В статье рассматриваются изменения, произошедшие в Федеральном законе «О национально-культурной автономии», в соответствии с которыми перед названными объединениями были поставлены новые задачи, в числе которых — социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов. Сказанное актуализирует вопрос уяснения роли национально-культурных автономий, как в сфере сохранения родных языков народов России, так и в сфере изучения государственного — русского языка. Автором проанализированы языковые права национально-культурных автономий, выявлены имеющиеся проблемы и определены другие формы реализации конституционного права народов России на сохранение родного языка. При написании статьи использовались как общие, так и частные методы исследования: метода анализа, аналогии, формально-юридический, функциональный, сравнительно-правовой. Формально-юридический метод применялся при уяснении смысла правовых норм, регулирующих деятельность национально-культурных автономий. Функциональный метод использовался при изучении основных форм реализации конституционного права народов на сохранение родного языка. Обоснована необходимость предоставления национально-культурным автономиям дополнительных преференций при закреплении за ними новых функций. Проведенный анализ федерального и регионального законодательства позволил автору выделить в качестве положительного опыта деятельность национально-культурных автономий в решении такой важной задачи как гармонизация межнациональных отношений путем поддержания самобытности народов России и адаптации и интеграции мигрантов.

**Ключевые слова:** национально-культурная автономия, родные языки народов, адаптация мигрантов, сохранение родного языка, государственный язык, национальные культурные центры, национальные общества, землячества, интеграция мигрантов, государственная национальная политика.

**В**ступление в силу Федерального закона от 04.11.2014 № 336-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона «О национально-культурной авто-

номии», в соответствии с которым перед национально-культурными автономиями были поставлены цели по социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов, актуали-

зирует вопрос уяснения роли данных объединений как в сфере сохранения родных языков народов России, так и в сфере изучения государственного — русского языка. Адаптация и интеграция мигрантов, в первую очередь, предполагает изучение русского языка. Без знания русского языка невозможна легальная адаптация внешних мигрантов в принимающее сообщество, так как им необходимо подтверждение минимального уровня владения русским языком при получении разрешительных документов. Важной гарантией является то, что данная цель носит обязывающий для автономии характер <sup>[1, с.18]</sup>.

Государство, признавая важность института национально-культурных автономий, определяет правовую основу его деятельности. Так, 17 июня 1996 года был принят Федеральный закон № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (далее — Закон «Об НКА») в соответствии с которым народам России были предоставлены существенные правовые гарантии по сохранению своей самобытности, в том числе родного языка.

Важным было также включение в статью 1 Закона «Об НКА» определения понятия «национально-культурная автономия», что казалось было решением существовавшей в юридической науке проблемы относительно данного термина. В указанной статье национально-культурная автономия определялась как форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой общественное объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Однако данное определение не только не внесло ясности, но и вызвало новые дискуссионные вопросы, как среди ученых, так и на практике.

Еще в 2002 году Т. Я. Хабриева писала, что государство должно оказывать поддержку в виде финансирования в первую очередь тем национально-культурным автономиям, которые образованы мало защищенными народами. В связи со сказанным она предложила предоставить возможность создания данных

объединений этническим общностям, находящимся в ситуации национального меньшинства <sup>[2, с.7]</sup>. На практике такая позиция исключала бы возможность создания национально-культурных автономий русскими и титульными народами в своих республиках, и это объясняется тем, что данные этнические общности имеют свои «автономии» в виде суверенного государства (России) или республик в его составе и пользуются всеми государственными рычагами в целях своего культурного развития.

Впоследствии законодатель поддержал эту позицию Федеральным законом от 10.11.2003 г. № 136-ФЗ в статью 1 Закона «Об НКА» было внесено изменение в соответствии с которым право учреждать национально-культурную автономию имеют только те этнические общности, которые находятся в ситуации национального меньшинства на определенной территории. Позднее, Федеральным законом от 04.11.2014 № 336-ФЗ также был расширен перечень целей деятельности национально-культурных автономий — укрепление единства российской нации, гармонизации межэтнических отношений, содействие межрелигиозному диалогу, социальная и культурная адаптация и интеграция мигрантов.

По сути, данное объединение для большинства народов России, находящихся в худшем положении относительно титульных этнических общностей, стало инструментом компенсирования прав. В частности центральным вопросом национально-культурных автономий является сохранение языка определенной этнической общности, поскольку с помощью него (языка) из поколения в поколение передаются такие ценности как культура, религия, традиции и другие особенности в совокупности образующие самобытность народа, в связи с чем названным объединениям государство предоставляет важные языковые права, которые обеспечиваются соответствующими органами власти.

Все права национально-культурной автономии Т. Я. Хабриева делит на три группы <sup>[3, с.24]</sup>. С учетом направления нашего исследования считаем целесообразным разделить права национально-культурных автономий

на две группы. Первую группу составляют права, которые направлены на сохранение и развитие родных языков (ст. 9 Закона «Об НКА»). Вторая группа прав связана с выбором языка воспитания и обучения, получением основного общего образования на родном языке (ст. 11 Закона «Об НКА»). При этом следует заметить, что определенные права национально-культурной автономии могут быть реализованы исключительно при помощи органов государственной власти и местного самоуправления.

На наш взгляд, законодатель справедливо выделяет названные выше группы. Такой подход обосновывается тем, что сохранение языка предполагает выполнение государством комплекса мер, который не ограничивается только созданием возможности для получения образования на родном языке.

Так, для обеспечения права на сохранение и развитие родных языков государство обязуется проводить соответствующую политику, которая, по верному мнению Ю. А. Петровой заключается в принятии и реализации федеральных и региональных целевых программ<sup>[4]</sup>. На сегодняшний день программно-целевой метод признается едва ли не самым эффективным способом решения тех или иных проблем, в том числе языковых.

Например, применение данного метода подробно обосновывается в постановлении Правительства РФ «О федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)» которое в качестве одной из положительных его (метода) сторон называет обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального взаимодействия и координацию в сфере реализации государственной национальной политики. В связи со сказанным важной гарантией для национально-культурных автономий является оказание им организационной и иной поддержки в разработке и реализации государственных программ, направленных на сохранение родных языков (ст. 9 Закона «Об НКА»).

В целях сохранения родных языков государство в лице своих органов вправе содействовать национально-культурным автономиям

в издании книг, выпуске периодической печати, организации телерадиовещания, создании средств массовой информации на родных языках, а также обмену теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на родных языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами. Следует заметить, что в ранее действующей редакции статьи 9 Закона «Об НКА» вышеизложенное являлось не правом, а обязанностью государства. Более того, упомянутый выше Указ Президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» в качестве одной из задач по поддержке языков народов России видит обмен теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на родных языках между субъектами Российской Федерации. Государство, согласно названному указу, обязуется обеспечить решение данной задачи. Однако в силу того, что Закон «Об НКА» данное мероприятие относит не к обязанности, а к праву органов государственной власти, на практике могут возникнуть коллизионные ситуации, препятствующие решению указанной задачи.

Вторая группа прав национально-культурных автономий в целом направлена на обеспечение получения образования на родном языке. Так, ст. 11 Закона «Об НКА» гласит, что данные объединения могут создавать частные образовательные учреждения любого уровня на родном языке и для поддержания их деятельности разрабатывают образовательные программы, издаются учебники, учебные пособия и т.д. В данном вопросе государство берет на себя обязанность по оказанию материальной и иной помощи в создании частных образовательных организаций. Также государство вправе оказать содействие в разработке, издании и приобретении образовательных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для обучения на родном языке (ст. 12 Закона «Об НКА»).

Полагаем, что необходимо раскрыть в каком объеме государство оказывает содействие, что позволит более эффективно ре-

гулировать данные отношения и исключить субъективный фактор. По данному вопросу Л.Н. Васильева справедливо замечает, что ни формы такого содействия, ни степень его обязательности, ни само понятие «содействие» законодательно не определены [5, с.55].

Помимо частных образовательных учреждений по предложениям национально-культурных автономий могут быть созданы государственные и муниципальные образовательные организации или классы и группы в таких организациях с обучением на родном языке. Последние, согласно ст. 12 Закона «Об НКА» при необходимости создаются органами исполнительной власти, как Российской Федерации, так и субъектов в ее составе. Однако не до конца ясно, что понимает законодатель под словосочетанием «при необходимости». Будет ли в данном случае необходимым условием считаться обращение национально-культурной автономии или создание классов и учебных групп зависит от других факторов, имеющих в том или ином регионе?

Например, создание государственных организаций ставится в зависимость от двух факторов (ст. 12 Закона «Об НКА»):

- требуется обращение национально-культурной автономии;
- учитываются конкретные условия региона.

Исследование норм Закона «Об НКА» также позволяет говорить о трех вариантах обучения на родном языке в государственных образовательных организациях:

1) родной язык как язык обучения, то есть обучение в образовательном учреждении ведется на родном языке;

2) родной язык как предмет изучения. В данном случае, языком обучения выступает государственный язык, а родной язык изучается как предмет;

3) получение дополнительного образования на родном языке (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и т.д.) [6, с.16]. Государство обеспечивает один из названных трех вариантов обучения родному языку исходя из названных выше факторов.

Немаловажной является проблема, связанная с отсутствием учителей по родным

языкам народов России. Из года в год данная проблема озвучивается в различных целевых программах, направленных на сохранение и развитие родных языков. Еще в 2001 году в федеральной целевой Программе «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2008 года» в качестве одной из имеющихся проблем выделялся недостаток педагогических кадров в школах. Данная проблема была отражена и в принятой позднее концепции федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока до 2015 года».

В решении проблемы по нехватке учителей по родным языкам также существенной может оказаться роль национально-культурных автономий, которым предоставлено право организовывать подготовку педагогических кадров для частных образовательных учреждений. С этой целью национально-культурные автономии также могут заключать договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации. Последнее наиболее актуально для народов, имеющих свои государственные образования за пределами России, сотрудничество с которыми может иметь серьезный результат в решении обозначенной проблемы.

Российская Федерация в свою очередь обязуется организовать подготовку педагогических кадров, но преимущественно по рекомендации национально-культурных автономий (ст. 12 Закона «Об НКА»).

Существенной гарантией осуществления национально-культурными автономиями вышеназванных функций является финансирование их деятельности (ст. 16 Закона «Об НКА»). При этом необходимо заметить, что в отличие от других общественных объединений национально-культурные автономии получают не только помощь, но и средства для осуществления своих функций [7, с.139].

Бесспорно, основным вектором направления национально-культурных автономий является сохранение самобытности народов России. Статистические данные в части сохранения языков народов России выявляют снижение числа выпускаемых книг и брошюр

на национальных языках. Например, если в 1990 году на осетинском языке было выпущено 73 книги, на лезгинском 30, на марийском 72, то в 2008 году на этих языках было издано 27, 5 и 21 книга соответственно. В такой же ситуации оказались и многие другие языки народов России.

Данное обстоятельство показывает, что национально-культурным автономиям предстоит многое в решении своих основополагающих задач. И в такой ситуации наложение на них дополнительных обязанностей в виде адаптации и интеграции мигрантов может оправданным только при предоставлении государством дополнительных преференций. В связи с этим за национально-культурными автономиями было закреплено право на получение поддержки органов власти для осуществления вышеназванной деятельности (ст. 4 Закона «Об НКА»).

Наряду с национально-культурными автономиями существуют также и другие формы реализации конституционного права народов на сохранение родного языка — национальные культурные центры, национальные общества и землячества.

Единственный нормативно-правовой акт, в котором упоминаются данные объединения, это «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». В сфере сохранения родного языка данные объединения, по сравнению с национально-культурными автономиями, сильно ограничены в правах. Так, согласно статье 21 названного акта, для сохранения родного языка данные объединения могут создавать национальные клубы, студии и коллективы искусства, организовывать библиотеки, кружки и студии по его (национального языка) изучению.

Таким образом, основными сферами деятельности национально культурных автономий являются следующие:

- сохранения родных языков народов России. В названной сфере значительной может быть роль национально-культурных автономий, которые согласно Указу Президента РФ «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» признаются важным средством выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения стабильности межнациональных отношений.

- изучения русского языка. Безусловно, адаптация и интеграция мигрантов, в первую очередь, предполагает изучение государственного языка России, без знания которого невозможна легальная адаптация внешних мигрантов в принимающее сообщество, так как согласно Федеральному закону от 20.04.2014 № 74-ФЗ (в ред. от 23.06.2014) им необходимо подтверждение владения русским языком при получении разрешительных документов.

При этом закрепление за национально-культурными автономиями новой сферы деятельности по адаптации и интеграции мигрантов может быть эффективной только при условии предоставления им дополнительной поддержки как на уровне Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Например, на стимулирование такой деятельности направлены правовые акты, принятые в последнее время на федеральном уровне (Распоряжение Президента РФ от 29.03.2013 № 115-рп).

Такой подход используется (Закон Тюменской области от 28.12.2004 № 315) и оценивается рядом субъектов Российской Федерации как наиболее перспективный в гармонизации межнациональных отношений (Постановление Тюменской областной Думы от 09.04.2009 № 1409) и обеспечении конституционного права народов на сохранение родного языка.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Романовская О.В. Правовой статус национально-культурных автономий // Культура: управление, экономика, право. 2013. №
2. С. 16–21. 2. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия: современные проблемы правового регулирования // Журнал российского права. – 2002. – 2. – С. 5–15.
3. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. Монография / Хабриева Т.Я. – М.: Юстицинформ, 2003. – 256 с.

4. Петрова Ю.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 июня 1996 г. № 74–ФЗ «О национально–культурной автономии» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс. 2006.
5. Васильева Л.Н. Совершенствование законодательства в области использования языков народов России // Журнал российского права. – 2006. – 3. – С. 53–59.
6. Васильева Л.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» (постатейный). – М.: «Юстицинформ». 2007. 88 с.
7. Хабриева Т.Я. Национально–культурная автономия как современная форма этнической самоорганизации // Вестник Российской нации. – 2013. – 1–2. – С. 122–142.
8. Сунцов А.П. Законодательное обеспечение административно–правового режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Тюменского государственного университета. – 2012. – 3. – С. 56–61.
9. Мишунина А.А., Сунцов А.П. Актуальные вопросы совершенствования деятельности представительных органов власти по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам // Вестник Тюменского государственного университета. – 2013. – 3. – С. 105–113.

#### REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Romanovskaya O.V. Pravovoi status natsional'no–kul'turnykh avtonomii // Kul'tura: upravlenie, ekonomika, pravo. 2013. №
2. S. 16–21. 2. Khabrieva T.Ya. Natsional'no–kul'turnaya avtonomiya: sovremennye problemy pravovogo regulirovaniya // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2002. – 2. – S. 5–15.
3. Natsional'no–kul'turnaya avtonomiya v Rossiiskoi Federatsii. Monografiya / Khabrieva T.Ya. – М.: Yustitsinform, 2003. – 256 с.
4. Petrova Yu.A. Kommentarii k Federal'nomu zakonu ot 17 iyunya 1996 g. № 74–FZ «O natsional'no–kul'turnoi avtonomii» (postateinyi) // SPS Konsul'tantPlyus. 2006.
5. Vasil'eva L.N. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva v oblasti ispol'zovaniya yazykov narodov Rossii // Zhurnal rossiiskogo prava. – 2006. – 3. – S. 53–59.
6. Vasil'eva L.N. Kommentarii k Zakonu Rossiiskoi Federatsii «O yazykakh narodov Rossiiskoi Federatsii» (postateinyi). – М.: «Yustitsinform». 2007. 88 s.
7. Khabrieva T.Ya. Natsional'no–kul'turnaya avtonomiya kak sovremennaya forma etnicheskoj samoorganizatsii // Vestnik Rossiiskoi natsii. – 2013. – 1–2. – S. 122–142.
8. Suntsov A.P. Zakonodatel'noe obespechenie administrativno–pravovogo rezhima prebyvaniya (prozhivaniya) inostrannykh grazhdan i lits bez grazhdanstva v Rossiiskoi Federatsii: problemy i perspektivy // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2012. – 3. – S. 56–61.
9. Mishunina A.A., Suntsov A.P. Aktual'nye voprosy sovershenstvovaniya deyatel'nosti predstavitel'nykh organov vlasti po okazaniyu besplatnoi yuridicheskoi pomoshchi grazhdanam // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. – 2013. – 3. – S. 105–113.