

§ 1 ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ИНСТИТУТЫ И ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ

Севоян Д.Г., Мишунина А.А.

ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НАРОДОВ НА СОХРАНЕНИЕ РОДНОГО ЯЗЫКА

Аннотация: Вступление в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» актуализирует проблемы реализации вопросов местного значения поселения, городского округа, муниципального района по обеспечению конституционного права народов на сохранение родного языка. Проведенный анализ муниципальных правовых актов 82 муниципальных образований, 21 субъекта Российской Федерации позволил авторам выделить в качестве положительного опыта по созданию условий для сохранения родных языков народов Российской Федерации деятельность органов местного самоуправления, на территории муниципальных образований, которых компактно проживают представители коренных малочисленных народов. Заслуживает, по мнению авторов, внимания также опыт муниципальных образований республик – субъектов Российской Федерации, в которых органами местного самоуправления приняты и реализуются целевые программы, предусматривающие дополнительные гарантии сохранения родных языков народов Российской Федерации, компактно проживающих в этих муниципальных образованиях. В заключении авторами обосновывается необходимость внесения изменений в статью 7 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации».

Abstract: The issues of implementation of local guarantees of the constitutional right of peoples to their native language at the level of town, city district, or municipal district became especially topical after the Federal Law “On amendments to some Legislative Acts of the Russian Federation in part of Competence and Responsibility of Municipal Self-Government Bodies and their Officials in the Sphere of Relations among the Nations” came into force. The analysis of municipal legal acts of 82 municipal entities, and 21 constituent subject of the Russian Federation allowed the authors to single out some positive traits in the sphere of guarantees for the preservation of native languages of the peoples of the Russian Federation in the activities of the municipal self-government bodies in the municipal units, where the representatives of native small-numbered people reside. In the opinion of the author the attention should be paid to the experience of municipal entities within the Republics of the Russian Federation, where the municipal bodies develop and implement target programs in order to provide extra guarantees of the preservation of native languages. Finally, the authors draw a conclusion on the need to amend Art. 7 of the Federal Law of the Russian Federation “On the Languages of the Peoples of the Russian Federation”.

Ключевые слова: реализация конституционного права, сохранение родного языка, русский язык, вопросы местного значения, целевые программы, национально-культурная автономия, законы, субъекты Российской Федерации, национальные меньшинства, коренные малочисленные народы

Keywords: implementation of a constitutional right, preservation of native language, Russian language, local issues, target programs, national and cultural autonomy, laws, constituent subjects of the Russian Federation, national minorities, native small-numbered peoples.

Государственные институты и правовые системы

Вступление в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»¹, в соответствии с которым к вопросам местного значения поселения, городского округа и муниципального района отнесено создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия народов Российской Федерации, проживающих на территории соответствующего муниципального образования, побуждает к уяснению роли и опыта органов местного самоуправления по сохранению и развитию родного языка народов России.

Безусловно, родной язык выступает не просто средством общения между различными людьми, но и социальными группами (общностями). Язык является своеобразным средством коммуникации, в силу чего играет важную роль в сфере обеспечения прав и свобод не только отдельного человека, но и того или иного народа в целом.

Как средство выражения и общения язык оказывает определенное влияние на социальное положение и межнациональную (межэтническую) ситуацию в регионах России². В силу своей важности родные языки народов России находятся под правовой охраной и признаются национальным достоянием Российского государства³. Более того, государством гарантируется право на сохранение родных языков народов России, посредством его закрепления в Конституции Российской Федерации (часть 3 статьи 68) и отраслевых федеральных законах⁴.

В целях координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государствен-

ной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации был принят Указ Президента Российской Федерации «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»⁵.

В соответствии с данным правовым актом, основными вопросами, требующими особого внимания муниципальных органов, являются: сохранение и развитие языков народов Российской Федерации; обеспечение прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств.

Согласно Закону Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»⁶ органы местного самоуправления обеспечивают социальную, экономическую и юридическую защиту языков коренных малочисленных народов, проживающих на территории автономного округа. Аналогичные законы приняты и в ряде других субъектов Российской Федерации⁷.

В соответствии с этим Законом Администрацией Сургутского района Ханты-Мансийского автономного округа – Югры принято постановление «Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера в 2011 – 2014 годах»⁸. Реализация этого плана направлена на создание условий в общеобразовательных учреждениях для активного развития родных языков, сохранения малочисленными народами высокого уровня владения родными языками.

На повышение качества изучения родного языка коренных малочисленных народов Севера, содействие в его сохранении, улучшение качества предоставляемых образовательных услуг направлена целевая программа «Содействие развитию коренных малочис-

¹ Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Российская газета. 2013. 24 октября.

² Чеботарев Г.Н., Мишунина А.А. Система правового регулирования внешней миграции населения в России: Вопросы теории и практики. – Тюмень: Тюменский государственный университет; ООО «Вектор Бук», 2010. С. 270.

³ Сунцов А.П., Севоян Д.Г. Актуальные проблемы обеспечения субъектами Российской Федерации конституционного права народов на сохранение родного языка // Политика и право. 2013. № 11.

⁴ Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

⁵ Собрание законодательства РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

⁶ Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2001. № 11. Ст. 1390.

⁷ См., например: Закон ЯНАО от 05.04.2010 № 48-ЗАО (в ред. от 01.07.2011) «О родных языках коренных малочисленных народов Севера на территории Ямало-Ненецкого автономного округа» // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. 2010. № 2; Закон Республики Саха (Якутия) от 20.02.2004 111-3 № 243-III «О статусе языков коренных малочисленных народов Севера Республики Саха (Якутия)» // Якутия. 2004. 13 марта; Закон Республики Хакасия от 16.11.2009 № 125-ЗРХ (ред. от 31.05.2011) «О коренных малочисленных народах Российской Федерации на территории Республики Хакасия» // Вестник Хакасии. 2009. 23 ноября.

⁸ Вестник (Официальный выпуск № 38) № 37. 2011. 16 сентября.

ленных народов Севера, проживающих на территории Николаевского муниципального района, на 2012 – 2014 годы», утвержденная постановлением Администрации Николаевского муниципального района Хабаровского края от 22.03.2013 № 144-па.

Более конкретные критерии деятельности органов местного самоуправления в анализируемой сфере закреплены в долгосрочной муниципальной целевой программе «Культура, язык, традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в городе Губкинском на 2010 – 2012 годы»⁹. Так, одним из показателей эффективности указанной Программы признается количество лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, получающих образование на учебных курсах.

Несколько иной подход к содержанию муниципальных правовых актов, направленных на сохранение родных языков народов России, накоплен в республиках – субъектах Российской Федерации.

Так, Программой социально-экономического развития Красногорского района Республики Удмуртия на 2010 – 2014 годы¹⁰ предусматривается проведение мероприятий, направленных на создание условий для сохранения языковой самобытности народов, проживающих на территории района. К числу таких мероприятий отнесены:

- развитие сети воскресных школ и курсов изучения языка своей национальности;
- улучшение комплектования фондов массовых библиотек и библиотек образовательных учреждений книгами;
- расширение спектра услуг на родном языке в досуговых учреждениях.

Данные мероприятия, согласно названной Программе, должны привести к увеличению доли населенных пунктов, где будет обеспечен свободный доступ к издательской продукции на родном языке, увеличению числа образовательных учреждений с изучением национального языка.

Интересным представляется опыт Республики Татарстан по сохранению родных языков народов, про-

живающих на ее территории, и в частности решение Тетюшского районного Совета «О плане мероприятий по реализации Концепции государственной национальной политики в Тетюшском муниципальном районе на 2008 – 2013 годы», в котором предусмотрен перечень мероприятий, направленных на сохранение языков народов, проживающих на территории указанного муниципального образования, том числе:

- проведение социологических исследований по изучению языковой ситуации в Тетюшском муниципальном районе;
- проведение мониторинга качества образования в учреждениях, осуществляющих процесс обучения на родном языке;
- создание районной комиссии по семейному национально-языковому воспитанию;
- проведение ежегодных встреч руководителей исполнительных структур с учеными-лингвистами, работниками образования и учителями-словесниками и т.п.

Не малую помощь органам местного самоуправления в анализируемой сфере оказывают и национально-культурные автономии. По мнению академика Т.Я. Хабриевой¹¹, национально-культурным автономиям предоставлены широкие права по сохранению самобытности, языка, развитию образования и культуры народов России.

Среди наиболее значимых прав национально-культурных автономий принято выделять следующие:

- получать поддержку, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;
- обращаться в органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;
- создавать средства массовой информации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;
- иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям, сохранять и обогащать историческое и культурное наследие; следовать национальным традициям и обычаям;
- создавать образовательные и научные учреждения.

Эти положения основываются на Федеральном законе «О национально-культурной автономии»¹². Так, согласно статье 4 указанного Закона национально-

⁹ Постановление Администрации города Губкинский Ямало-Немецкого автономного округа от 02.10.2009 № 234 «Об утверждении долгосрочной муниципальной целевой программы «Культура, язык, традиционный образ жизни коренных малочисленных народов Севера в городе Губкинском на 2010 – 2012 годы» // Губкинская неделя. Спецвыпуск. 2009. № 25. 16 октября.

¹⁰ Решение Красногорского районного Совета депутатов от 26.03.2010 № 317 «О Программе социально-экономического развития Красногорского района на 2010 – 2014 годы» // Красногорский район. 2010. № 4. 07 апреля.

¹¹ Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия как современная форма этнической самоорганизации // Вестник Российской нации. 2013. № 1-2. С. 122-142.

¹² Федеральный закон от 17.06.1996 № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (в ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

Государственные институты и правовые системы

культурным автономиям предоставляется право на получение поддержки со стороны органов местного самоуправления, необходимой для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры.

Для координации деятельности национально-культурных автономий в ряде муниципальных образований создаются координационные органы. Например, постановлением администрации¹³ города Уссурийск образован Консультативный совет по делам национально-культурных автономий. Он осуществляет следующие виды деятельности:

- участвует в подготовке программ в области сохранения и развития родных языков и национальной культуры;

- вносит предложения в органы местного самоуправления Уссурийского городского округа по приоритетным направлениям взаимодействия органов местного самоуправления и национально-культурных автономий;

- планирует и оказывает поддержку в проведении мероприятий национально-культурных автономий на территории Уссурийского городского округа.

В городе Тольятти действует Совет по вопросам межэтнического взаимодействия, который в сфере сохранения языков народов, населяющих городской округ, оказывает содействие в реализации социокультурных проектов и общественных инициатив, направленных на восстановление и развитие языков народов, содействие в изучении и сохранении родного языка народов, населяющих городской округ Тольятти¹⁴.

В городе Кострома поддержку деятельности национально-культурных автономий в сохранении и развитии национального языка, культуры и самобытности оказывает Совет по делам национально-культурных автономий при Главе города¹⁵.

Проведенное исследование показывает, что в муниципальных образованиях накоплен значитель-

ный опыт по сохранению и развитию родного языка народов России. Органы местного самоуправления посредством принятия соответствующих программ проводят мероприятия направленные на создание условий для изучения и развития языков народов России. В рамках этих программ они оказывают поддержку местным национально-культурным автономиям, которые существенно расширяют возможности местных органов в оптимизации национальных отношений¹⁶.

В этой связи представляется необходимым на федеральном уровне законодательно закрепить возможность разработки и принятия органами местного самоуправления соответствующих целевых программ. Согласно Закону Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»¹⁷ таким правом сегодня наделены Правительство Российской Федерации и государственные органы субъектов Российской Федерации (абзац пункта 1 статьи 7).

Одновременно в абзаце 2 анализируемого пункта статьи 7 вместо слов «русского языка как государственного языка Российской Федерации» следует записать слова: «русского языка, являющегося государственным языком Российской Федерации». Предлагаемая редакция позволит сделать акцент, на то, что русский язык в рамках указанного Закона это, прежде всего родной язык народов Российской Федерации. Полагаем, что именно в таком качестве он нуждается в популяризации и государственной поддержке. О чем свидетельствует и принятое 25 октября 2013 года решение Правительства Российской Федерации о создании Совета при Правительстве Российской Федерации по вопросам популяризации русского языка, а также учреждение грантов Президента Российской Федерации¹⁸ в данной сфере.

¹⁶ Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Проблемы социально-культурной и экономической адаптации иностранных граждан в Российской Федерации // Политика и общество. 2010. № 5(71). С. 49.

¹⁷ Закон РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (в ред. от 02.07.2013) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

¹⁸ Распоряжение Президента РФ от 29.03.2013 № 115-рп «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, реализующих социально значимые проекты и участвующих в развитии институтов гражданского общества» // СЗ РФ. 2013. № 13. Ст. 1553; Распоряжение Президента РФ от 18.09.2013 № 348-рп «Об обеспечении в 2013 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества, реализующих социально значимые проекты и осуществляющих деятельность в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина» // СЗ РФ. 2013. № 38. Ст. 4810.

¹³ Постановление Главы Уссурийского городского округа от 28.10.2008 № 1339 (в ред. от 15.03.2012) «О Консультативном Совете по делам национально-культурных автономий при администрации Уссурийского городского округа» // Сборник нормативных правовых актов главы Уссурийского городского округа. Октябрь. 2008. № 10.

¹⁴ Постановление Мэра городского округа Тольятти Самарской области от 06.08.2007 № 2290-1/п «О создании Совета по вопросам межэтнического взаимодействия при мэрии городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2007. № 91 (704). 11 августа.

¹⁵ Решение Думы города Костромы от 08.09.2011 № 193 «Об утверждении Положения о Совете по делам национально-культурных автономий при Главе города Костромы» // Костромские ведомости. № 71. 16.09.2011

Библиография:

1. Авакьян С.А. [и др.] Муниципальное право России. Учебник, отв. ред. С.А. Авакьян; Московский гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. Юридический фак.-Москва. 2011.
2. Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Проблемы социально-культурной и экономической адаптации иностранных граждан в Российской Федерации // Политика и общество. 2010. № 5(71). С. 49.
3. Сунцов А.П., Севоян Д.Г. Актуальные проблемы обеспечения субъектами Российской Федерации конституционного права народов на сохранение родного языка // Политика и право. 2013. № 11.
4. Чеботарев Г.Н., Мишунина А.А. Система правового регулирования внешней миграции населения в России: Вопросы теории и практики. Тюмень: Тюменский государственный университет; ООО «Вектор Бук», 2010. С. 270.
5. Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия как современная форма этнической самоорганизации // Вестник Российской нации. 2013. № 1-2. С. 122-142.
6. Трофимов В.В. Участие структур гражданского общества в правообразующих правоотношениях как форма выражения народовластия // NB: Вопросы права и политики.-2012.-5.-С. 147-170. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.5.364. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_364.html
7. Гуляихин В.Н. Правовой менталитет российских граждан // NB: Вопросы права и политики.-2012.-4.-С. 108-133. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.4.310. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_310.html
8. Бабин Б.В. Право собственности народов: международное и национальное измерения // NB: Вопросы права и политики.-2013.-10.-С. 12-34. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9469.html
9. Кодан С.В. СИСТЕМА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИИ: ФОРМИРОВАНИЕ, РАЗВИТИЕ, СТАНОВЛЕНИЕ (IX – начало XX вв.) // NB: Проблемы общества и политики.-2013.-4.-С. 239-293. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_436.html

References (transliteration):

1. Avak'yan S.A. [i dr.] Munitsipal'noe pravo Rossii. Uchebnik, otv. red. S.A. Avak'yan; Moskovskii gos. un-t im. M.V. Lomonosova. Yuridicheskii fak.-Moskva. 2011.
2. Mishunina A.A., Chebotarev G.N. Problemy sotsial'no-kul'turnoi i ekonomicheskoi adaptatsii inostrannykh grazhdan v Rossiiskoi Federatsii // Politika i obshchestvo. 2010. № 5(71). S. 49.
3. Suntsov A.P., Sevoyan D.G. Aktual'nye problemy obespecheniya sub'ektami Rossiiskoi Federatsii konstitutsionnogo prava narodov na sokhranenie rodnogo yazyka // Politika i pravo. 2013. № 11.
4. Chebotarev G.N., Mishunina A.A. Sistema pravovogo regulirovaniya vneshnei migratsii nasele-niya v Rossii: Voprosy teorii i praktiki. Tyumen': Tyumenskii gosudarstvennyi universitet; ООО «Vektor Buk», 2010. S. 270.
5. Khabrieva T.Ya. Natsional'no-kul'turnaya avtonomiya kak sovremennaya forma etnicheskoi samoorganizatsii // Vestnik Rossiiskoi natsii. 2013. № 1-2. S. 122-142.
6. Trofimov V.V. Uchastie struktur grazhdanskogo obshchestva v pravoobrazuyushchikh pravootnosheni-yakh kak forma vyrazheniya narodovlastiya // NB: Voprosy prava i politiki.-2012.-5.-С. 147-170. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.5.364. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_364.html
7. Gulyaikhin V.N. Pravovoi mentalitet rossiiskikh grazh-dan // NB: Voprosy prava i politiki. – 2012. – 4. – С. 108-133. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.4.310. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_310.html
8. Babin B.V. Pravo sobstvennosti narodov: mezhdun-arnoe i natsional'noe izmereniya // NB: Voprosy prava i politiki.-2013.-10.-С. 12-34. URL: http://www.e-notabene.ru/lr/article_9469.html
9. Kodan S.V. SISTEMA ZAKONODATEL'STVA V ROSSII: FORMIROVANIE, RAZVITIE, STANOVLENIE (IX – nachalo XX vv.) // NB: Problemy obshchestva i politiki.-2013.-4.-С. 239-293. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_436.html