

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ
ОТ 17 ИЮНЯ 1996 Г. N 74-ФЗ
"О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ"**

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 1 ноября 2006 года

Ю.А. ПЕТРОВА

Петрова Юлия Александровна - юрист, работала специалистом в министерстве культуры Саратовской области.

Федеральный закон "О национально-культурной автономии" N 74-ФЗ был принят 17 июня 1996 года и явился, по существу, первым федеральным законом, определяющим правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации и создающим правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

После принятия данного Закона прошло уже 10 лет, в него были внесены изменения и отменены некоторые статьи, поэтому назрела необходимость анализа проблемы национально-культурной автономии на современном этапе.

Комментарий построен на основе структуры самого Федерального закона. Данный комментарий рассчитан на широкий круг читателей.

При подготовке настоящего издания использованы акты законодательства и нормативно-правовые акты по состоянию на 1 ноября 2006 года.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АССР - Автономная Советская Социалистическая Республика
ГК РФ - Гражданский кодекс Российской Федерации
ДНК - Дни и Декады национальных культур
ДОУ - дошкольное образовательное учреждение
Закон РФ - Закон Российской Федерации
ИЯЛИ - Институт языка, литературы и истории
Конституция РФ - Конституция Российской Федерации
Миннац - Министерство по делам национальностей

Минпромнауки - Министерство промышленности, науки и технологий

Минстрой РФ - Министерство строительства Российской Федерации

МОТ - Международная организация труда

НК РФ - Налоговый кодекс Российской Федерации

ООН - Организация Объединенных Наций

Правительство РФ - Правительство Российской Федерации

Президент РФ - Президент Российской Федерации

Росрегистрация - Федеральная регистрационная служба

СБСЕ - Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе

СМИ - средства массовой информации

СНГ - Содружество Независимых Государств

СССР - Союз Советских Социалистических Республик

ФЗ - Федеральный закон

ФКЗ - Федеральный конституционный закон

ЦК КПСС - Центральный Комитет коммунистической партии Советского Союза

ЮНЕСКО - Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры

г. - год

гл. - глава

п., п. п. - пункт(-ы)

подп. - подпункт(-ы)

ст., ст. ст. - статья(-и)

т.д. - так далее

т.е. - то есть

т.п. - тому подобное

ч., ч. ч. - часть(-и)

17 июня 1996 года

№ 74-ФЗ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН

О НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

Принят
Государственной Думой
22 мая 1996 года

Одобен
Советом Федерации
5 июня 1996 года

(в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 N 31-ФЗ,
от 10.11.2003 N 136-ФЗ, от 29.06.2004 N 58-ФЗ,
от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 30.11.2005 N 146-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

Федеральный закон "О национально-культурной автономии" N 74-ФЗ, подписанный Президентом Российской Федерации Б. Ельциным 17 июня 1996 г., явился по существу первым федеральным законом, определяющим правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации и создающим правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

Принятие такого федерального закона обусловлено как особенностями населения нашей страны, так и требованиями Конституции Российской Федерации, в первой строке текста которой зафиксировано, что народ нашей страны многонационален.

На территории России проживает более ста народов, как больших, так и малых, причем каждый из них обладает уникальными особенностями культуры и каждый сыграл определенную роль в формировании российской государственности. Наряду с этим для всех проживающих на территории Российской Федерации народов характерна духовная общность, явившаяся результатом длительного и дружеского сосуществования в едином государстве.

Конституция Российской Федерации на качественно новом уровне подходит к решению национальной проблемы. С одной стороны, частью первой статьи 26 Конституции установлено, что "каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности". С другой стороны, принимая во внимание тот факт, что право сохранения и развития национальных особенностей входит в состав основных, неотчуждаемых прав народа, человека и гражданина, зафиксированных в основных международно-правовых документах, частью второй этой статьи закреплено право каждого на пользование родным языком, на свободный

выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Конституция России относит к ведению Федерации регулирование и защиту прав национальных меньшинств. Российская Федерация гарантирует таким народам права в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации.

Право на национально-культурную автономию принадлежит всем российским народам (этносам), как имеющим свои государственные и административные образования, так и не имеющим. Право на национально-культурную автономию в равной степени принадлежит как численно крупным народам, так и народам малочисленным.

Закон не определяет ни понятие народа, ни понятие этноса. Эти понятия применяются лишь как совокупность людей, обладающих общими и стабильными чертами и особенностями культуры, психологического склада, а также языка и производственной деятельности.

Принятие и реализация Закона "О национально-культурной автономии" способствует стабилизации политических отношений между народами нашей страны и развитию дружеских отношений между ними.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие национально-культурной автономии

Комментарий к статье 1

Статья 1 Закона раскрывает понятие национально-культурной автономии, которой посвящен весь Закон.

Несмотря на политическую актуальность названной проблемы, уровень ее исследования весьма незначителен. Сам термин "национально-культурная автономия" появился в конце XIX века, однако теоретическая разработка этой проблемы практически не велась. В советский период развития истории России ее трактовали как проявление "буржуазного национализма". В зарубежных странах, за исключением непродолжительного периода первой трети XX века, эта проблема освещалась отдельными фрагментами в рамках более широких исследований о судьбах национальных меньшинств.

Теоретиками и разработчиками программы культурно-национальной автономии были видные австрийские социал-демократы О. Бауэр и К. Реннер. К. Реннер делал основной упор

на нацию как на некую духовно-культурную общность. О. Бауэр, в свою очередь, добавлял к этому и такой признак, как исторически сложившийся психофизический тип людей, связанных общностью языка и территории. Сам этот термин, где слова "национальный" и "культурный" часто менялись местами, употреблялся австромарксистами лишь описательно. Спор возникал из-за вопроса о том, как должны "автономизироваться" нации - по территории проживания либо персонально по всей территории Габсбургской монархии. К. Реннер полагал, что только государство может дать юридическо-правовые рамки межнациональным отношениям. О. Бауэр, со своей стороны, считал, что, решая в долгосрочном плане национальную проблему, государство обеспечивает собственное благополучие, минимизируя центробежные тенденции. У этих исследователей не было четкости в обосновании своей точки зрения: они смешивали воедино территориальную автономию, элементы федерализма (предлагая двухпалатный парламент) и национально-культурной автономии.

Уже в начале века австромарксисты увязывали культурную автономию отдельных наций с их сохранением в составе единого государства, передающего национальным областям право решать вопросы культуры, языка, образования, обычаев отдельных народов, не ставя при этом вопрос об их независимости.

Практически идеи национально-культурной автономии стали робко и частично осуществляться после Первой мировой войны (Австрия, Чехословакия), но особое распространение они получили после Второй мировой войны в Австрии, Венгрии, Румынии, Швеции, Норвегии и других странах, где создавались советы, общественные объединения и даже этнопарламенты не только рассеянно, но и компактно проживающих этносов, а также территориально перемещающихся этносов (например, саамы в Норвегии).

В России, в начале XX века, В.И. Ленин и его соратники демонстрировали резко отрицательное отношение к национально-культурной автономии. Они считали, что пропаганда этого института препятствует классовому единству пролетариата различных наций и открывает путь к сотрудничеству с национальной буржуазией. Пропаганду идеи национально-культурной автономии В.И. Ленин пренебрежительно называл мерзостью <1>. По заданию И.В. Сталина и при непосредственном участии знавшего немецкий язык Н.И. Бухарина специальному разбору "несостоятельности" идеи национально-культурной автономии была посвящена статья "Марксизм и национальный вопрос". Его работа на долгие годы

политически и теоретически закрыла вопрос о применимости национально-культурной автономии в нашей стране. Эту программу как "утонченный вид национализма" Сталин критиковал не только с позиции классового подхода, но и за "сохранение и развитие национальных особенностей народов", за то, что она корреспондировала с парламентарной моделью государственного устройства и т.п.

<1> Ленин В.И. Полн. собр. соч. Т. 48. С. 130.

Весьма настороженное отношение к национально-культурной автономии проявлял партийный реформатор М.С. Горбачев. В принятом Пленумом ЦК КПСС 20 сентября 1989 года документе "Национальная политика партии в современных условиях" дальше реабилитации "национал-уклонистов" дело не пошло.

Сегодня проект экстерриториального "права народов" пытаются продвигать отдельные идеологи-неоевразийцы, но в целом понятие национально-культурной автономии, как оно прописано в современном российском законодательстве и законодательстве других постсоветских государств, не имеет ничего общего с декларативным "правом народов" как *ius gentius*. В большей мере оно касается прав общественных организаций на культурно-просветительскую деятельность в том или ином формате.

Переломить общественное мнение в отношении института национально-культурной автономии в многонациональной России удалось лишь к середине 90-х годов. Постепенно началось складываться понимание, что национально-культурная автономия направлена на защиту, сохранение и развитие культуры народов и является одной из форм их самоопределения.

Национально-культурная автономия представляет собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям. Подобные объединения, действующие на основе добровольной самоорганизации, призваны участвовать и решении вопросов, связанных с развитием языка, образования и культуры соответствующих этносов.

Представление о национально-культурной автономии в нашей стране основывается прежде всего на том, что действующая Конституция Российской Федерации исходит, как сказано в ее вводной части, из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов, утверждения прав и свобод человека, а также сохранения исторически сложившегося государственного единства.

Основы права на национально-культурную автономию изложены и во многих статьях Конституции. Так, например, в ст. 19 гарантируется равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в частности, от расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к объединениям, а также других обстоятельств. В этой же статье Конституции запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности.

В статье 26 Конституции установлено, что каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность и, что никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

Из данной статьи следует, что каждый свободен в определении и указании своей национальной принадлежности, то есть в указании своей принадлежности к определенному народу, это его и только его личное право. Это право может либо использоваться, либо не использоваться гражданином.

Никто, включая органы государства и органы местного самоуправления, не вправе без согласия этого человека делать записи о его национальной принадлежности, т.к. только сам человек может определять его национальную принадлежность.

При этом необходимо иметь в виду, что права человека в ряде случаев определяются и защищаются в связи с правами народа. В соответствии со ст. 68 Конституции Российской Федерации всем народам гарантируется право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. В ст. 69 Конституции гарантируются права коренных малочисленных народов, которых международное сообщество относит к числу наименее защищенных национальных меньшинств.

Вместе с тем Конституцией проявлена забота об обеспечении всем народам, проживающим на территории нашей страны, возможности общения и взаимопонимания.

В связи с этим в ч. 1 ст. 68 Конституции РФ записано, что государственным языком Российской Федерации является русский язык. При этом учитывалось не только то, что по самосознанию в Российской Федерации русские составляют свыше 80% населения, но и то, что русский язык считают родным 87% населения и свободно говорящих по-русски даже 93%.

Так как федеральная Конституция исходит из общепризнанного принципа самоопределения народов, населяющих нашу страну, правовое положение которых определяется именно Конституцией Российской Федерации,

именно народы пользуются правом на национально-культурную автономию.

Национально-культурная автономия означает, что каждый отдельный народ, как большой, так и малочисленный, независимо от того, составляет ли этот народ большинство населения страны или является в нем меньшинством, составляет ли он большинство населения в какой-то части страны, например в субъекте Федерации или территориальной единице (районе, поселке и т.п.), вправе самостоятельно определять пути своего развития в сферах культуры, образования, использования и развития своего языка, обычаев, определения и сохранения памятников своей истории, традиционных занятий и промыслов и т.п.

Таким образом, национально-культурная автономия естественно охватывает все то, что относится к сохранению и созданию национальной культуры в ее широком понимании. Так, право на национально-культурную автономию охватывает и право на защиту среды обитания народа, сохранения в ней естественных природных условий и т.п.

Но ни один народ не вправе препятствовать свободному культурному развитию другого народа, под каким бы предлогом это ни совершалось. Именно реализация каждым народом его права на национально-культурную автономию обеспечивает мирное сосуществование различных культур и их взаимообогащение. Право на национально-культурную автономию несовместимо с национальной исключительностью и национальным эгоизмом.

Право на национально-культурную автономию, принадлежащее в равной степени всем народам, наиболее актуально для национальных меньшинств. Большие народы, а также народы, составляющие большинство в стране, ее государственно-территориальном или административно-территориальном образовании, могут для своего культурного развития использовать различные государственные механизмы, например органы государственной власти, как центральные, так и местные, или органы местного самоуправления. Народ, представляющий большинство населения, может в этих органах реализовать свою волю, в том числе и в отношении своего национально-культурного развития.

Национальные меньшинства находятся в ином положении. Каждое из них отдельно, а иногда и все они вместе могут не располагать большинством голосов во властных учреждениях или хотя бы не иметь в них преобладающего влияния.

Именно поэтому в современном цивилизованном обществе

при рассмотрении вопросов национально-культурной автономии большое внимание уделяется созданию гарантий осуществления национально-культурной автономии национальных меньшинств и созданию необходимых для этого правовых механизмов.

Их смысл состоит в том, чтобы обеспечить реальное равноправие всех народов, каково бы ни было их положение в государстве, их численность, экономическое положение их членов, их место в органах государства и других обстоятельствах.

Но обеспечение национально-культурной автономии всех народов не является самоцелью. Обеспечение права национальных меньшинств на свою национально-культурную автономию направлено на установление реального равноправия всех людей, независимо от их национальной принадлежности, этнических и иных различий.

Исходя из этого, в ст. 8 Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, принятой Резолюцией 47/135 Генеральной Ассамблеи ООН от 18 декабря 1992 года, указано: "Меры, принимаемые государствами с целью обеспечения эффективного осуществления прав, изложенных в настоящей Декларации, не считаются *prima facie* противоречащими принципам равенства, закрепленным во Всеобщей декларации прав человека" <2>.

<2> Права человека. Сборник Международных договоров. Т. 1. Ч. 1: Универсальные договоры ООН. М., 1994. С. 161.

Национально-культурная автономия - это такой институт самоопределения народов, который может реализоваться через органы государства и органы самоуправления, по закону обязанные обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, в том числе и право на выбор соответствующего языка и культуры. Вместе с тем сами граждане, относящие себя к определенным этническим общностям, могут создавать общественные объединения, в целях сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Часть 2 ст. 1 данного Закона трактует национально-культурную автономию как общественное объединение. Право граждан Российской Федерации на объединение и свобода деятельности общественных объединений установлена и гарантируется в статье 30 Конституции, а также нормах Международного пакта о гражданских и политических правах.

К особенностям общественных объединений, о которых говорится в статье данного Закона, следует отнести их цели

(самостоятельное решение вопросов сохранения культуры народа, его самобытности и др. и их экстерриториальный характер). Эти общественные объединения ни в коей мере не ограничивают или не ущемляют права государственных органов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Более того, они призваны содействовать формированию национальных общностей граждан, с тем чтобы они могли активно участвовать в жизни общества, в том числе и путем сотрудничества с органами государственной власти и органами местного самоуправления, обеспечивающими защиту прав всех граждан без каких-либо национальных различий.

В Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. N 909 <3>, отмечено, что в нашей стране, где граждане принадлежат к различным национальностям, в том числе малочисленным, и нередко проживают разрозненно, национально-культурная автономия позволяет решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, достижения межнациональной стабильности и предупреждения конфликтов на национальной почве, а также, не ущемляя права субъектов и органов местного самоуправления, расширяет их возможности и ответственность в осуществлении государственной национальной политики.

<3> Указ Президента РФ от 15.06.1996 N 909 "Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 3010.

Федеральным законом от 10.11.2003 N 136-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии" была определена организационно-правовая форма национально-культурной автономии - общественная организация. Согласно ст. 8 Федерального закона от 19 мая 1995 г. N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" общественная организация основана на членстве и создается на основе совместной деятельности для защиты общих интересов и достижения уставных целей объединившихся граждан.

Статья 2. Принципы национально-культурной автономии

Комментарий к статье 2

Статью 2, которая закрепляет принципы, на которых

основывается национально-культурная автономия, следует считать определяющей для понимания Закона в целом.

В статье устанавливается шесть принципов. Охарактеризуем их в той последовательности, которая определена в самом Законе.

Свобода волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности прямо вытекает из статьи 26 Конституции Российской Федерации, в которой гарантируется, что каждый вправе свободно определять и указывать свою национальную принадлежность, и никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.

В соответствии с ранее действовавшими правовыми нормами в ряде документов, выдаваемых органами государства гражданину, в том числе и в паспорте, обязательно указывалась национальность гражданина. В ряде случаев она определялась независимо от желания самого гражданина. Так, если он принадлежал к одному из народов, подвергшихся в годы сталинизма незаконным репрессиям, то соответствующая национальность обязательно указывалась в паспорте.

Если родители гражданина имели одну национальность, то в паспорте обязательно указывалась эта национальность.

И только в случае, если родители принадлежали к разным народам, то гражданину предоставлялось право выбора между национальностями отца и матери. Хотя нередко само решение принималось выдававшими документ должностными лицами.

Указание в паспорте или ином документе национальности гражданина в некоторых случаях реально оказывало воздействие на возможность гражданина использовать свои права и свободы, хотя формально в соответствии со ст. 34 Конституции СССР граждане считались равными перед законом независимо, в частности, от их национальной принадлежности.

Принцип самоорганизации и самоуправления непосредственно связан с провозглашенным во вводной части Конституции Российской Федерации общепризнанным принципом самоопределения народов в Российской Федерации. Каждый народ имеет право и реальную возможность выбора путей и форм своего национально-культурного развития. Это право и возможность обеспечиваются незыблемой демократической основой российского государства, в котором, как указано в части 2 ст. 3 Конституции Российской Федерации, народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Независимо от расы и национальной принадлежности

граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. При этом каждый имеет право на объединение для защиты своих интересов.

Говоря о членстве гражданина в общественном объединении, создание которого предусмотрено в ст. 1 комментируемого Закона, следует отметить, что оно может быть только добровольным, причем никто не имеет права требовать от гражданина каких-либо документов, доказательств и свидетельств его принадлежности к определенному народу. Вместе с тем естественно, что от вступающего в общественное объединение может быть потребовано заявление о его согласии с не противоречащими закону целями объединения и обязательство соблюдать устав общественного объединения.

Принцип самоорганизации и самоуправления применительно к национальной культурной автономии означает, что граждане вправе самостоятельно не только определять свое отношение к установлению целей и направлений развития культурной автономии отдельного народа (или народов), но при этом самостоятельно определять структуру объединения (организации), порядок принятия им решений, распоряжения его собственностью, а также сбора средств, направленных на реализацию целей объединения.

Как и каждое общественное объединение, объединение граждан, созданное с целью сохранения и развития культуры определенного народа, не может быть ничем иным, как добровольным объединением граждан, использующих права и свободы, провозглашенные и гарантированные в главе 2 "Права и свободы человека и гражданина" действующей Конституции Российской Федерации.

Никакие принуждения гражданина к вхождению в объединение или к выходу из объединения не могут быть оправданными, поскольку они явно нарушают права и свободы человека и гражданина.

Общественное объединение, созданное для реализации целей национально-культурной автономии, обладает всеми правами, предусмотренными российским законодательством об общественных объединениях. Кроме случаев, точно определенных в законе, не допускается вмешательство государственных органов и их должностных лиц в деятельность общественных объединений, а также вмешательство общественных объединений в деятельность органов государства и их должностных лиц. Сказанное совершенно не исключает и, более того, предполагает взаимополезное сотрудничество органов

государства и общественных объединений граждан в решении проблем культурного развития народов и защиты прав и свобод граждан Российской Федерации.

Принцип многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии, не говоря уж о свободе самоуправления общественных объединений, подразумевает свободу выбора приоритетов, целей национально-культурной автономии конкретных народов и созданных их представителями общественных объединений.

Национально-культурная автономия может ставить своей целью развитие не только национального самосознания конкретного народа в целом, но и отдельных его элементов, как-то: музыкальной культуры, кустарных промыслов, языка, радиовещания на конкретном языке и т.п. Возможны, например, и такие формы организации национально-культурной автономии, как установление культурных связей между родственными народами, между соседними народами и т.п.

Принцип многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии показывает также, что общественные объединения, как и все другие объединения, способствующие развитию национальных культур, самостоятельны в выборе путей и средств достижения своих целей.

Естественно, что развитие национально-культурной автономии не может быть успешным, если оно осуществляется только усилиями какого-то одного государственного или общественного учреждения. Национально-культурная автономия каждого народа может быть обеспечена совместной деятельностью граждан, действующих как личности, то есть непосредственно, а также деятельностью общественных объединений, создаваемых по инициативе граждан и способствующих обеспечению культурной автономии народа.

Вместе с тем необходимо учитывать, что многие инициативы в сфере национально-культурной автономии могут быть реализованы лишь при условии их поддержки государственными органами и должностными лицами. Это относится к таким, в частности, действиям общественных объединений, как организация и поддержание школ и детских садов с преподаванием на языках национальных меньшинств, проведение культурно-массовых мероприятий и т.п.

В свою очередь, государственные органы в своей деятельности, например по обеспечению прав каждого на пользование родным языком, на свободу выбора языка воспитания и обучения, могут опираться на помощь

национальных общественных объединений. Именно такие общественные объединения могут рекомендовать лиц, обладающих необходимыми знаниями для преподавания на том или ином языке, содействовать подбору необходимой литературы и т.п. Общественные объединения, действующие в сфере национально-культурной автономии, как и все общественные объединения, вообще как и все российские граждане, вправе обращаться за государственной поддержкой в соответствующие органы государства и к должностным лицам. Особые права национально-культурной автономии при этом закреплены в ст. 4 комментируемого Закона.

Концепция государственной национальной политики, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 15 июня 1996 г. N 909 <4>, предусмотрела, что граждане Российской Федерации получают поддержку со стороны органов государственной власти, призванных оказывать содействие созданию правовой базы становления и функционирования различных форм национально-культурной автономии на всех уровнях - федеральном, региональном и местном. Концепция подчеркивает необходимость установления плодотворного диалога между органами государственной власти и национальными объединениями.

<4> Указ Президента РФ от 15.06.1996 N 909 "Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1996. N 25. Ст. 3010.

Концепция предусмотрела также создание механизма реализации государственной национальной политики, в котором задействованы Правительство Российской Федерации и целый ряд федеральных министерств и ведомств. Именно это, как известно, обусловило необходимость принятия Правительством Российской Федерации Постановления от 22 февраля 1997 года N 217 "О мерах по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации" <5>, которым был утвержден План первоочередных мероприятий по реализации Концепции, подготовленный Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. А также были даны поручения федеральным органам исполнительной власти и рекомендации органам исполнительной

власти субъектов Российской Федерации, касающиеся обеспечения реализации Федерального закона "О национально-культурной автономии", осуществления разработки федеральных, региональных и местных программ национального развития и межнационального сотрудничества в соответствии с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации.

<5> Постановление Правительства РФ от 22.02.1997 N 217 "О мерах по реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации" (в ред. от 22.07.1998) // Собрание законодательства РФ. 1997. N 10. Ст. 1171.

Принцип уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей принадлежит к числу общепризнанных в современном международном общении. Культура как особенность жизнедеятельности каждого народа и этнической общности, проявляется практически во всех конкретных сферах общественной жизни, то есть в труде, быте, искусстве и т.п. Культура конкретного народа оказывает воздействие на каждого, считающего себя принадлежащим к этому народу. В многонациональном сообществе его культура проявляется в культурах отдельных народов и входит в качестве интегральной составляющей в общую культуру всего многонационального сообщества. Культура не может навязываться кем-то со стороны. Она создается в результате человеческого общения, но это не исключает того, что государство, его органы, общественные объединения не должны проявлять заботу о сохранении, развитии культуры каждого человека, народа, страны в целом. В этой связи надо обратить внимание на ст. 44 Конституции РФ. В ней указано, что каждому гарантируется свобода всех видов творчества, а также право каждого на участие в культурной жизни и пользование учреждением культуры, на доступ к культурным ценностям. В этой же статье установлена также обязанность каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

Проблема сохранения исторического и культурного наследия стоит перед каждым народом (этнической общностью). В процессе развития народов возникают новые элементы культуры и пересматривается отношение к культурному наследию. В этом процессе получают развитие прогрессивные элементы культуры и отсеивается то, что мешает этому процессу.

Особенно важно подчеркнуть свободу каждого народа,

общественных объединений и граждан в деле сохранения и развития языка, обычаев и других составляющих культуры народов. Это право, в частности, охраняется признанием в нашей стране идеологического многообразия и противозаконностью, как это следует из ст. 13 Конституции РФ, установления какой-либо государственной обязательной идеологии.

Российское государство неоднократно обращалось к проблемам свободного развития культуры населяющих нашу страну народов. В качестве примера можно привести Федеральную целевую программу "Развитие и сохранение культуры и искусства в Российской Федерации (1997 - 1999 годы)", которой был присвоен статус президентской Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 года N 1010 "О мерах по усилению государственной поддержки культуры и искусства в Российской Федерации" <6>.

<6> Постановление Правительства РФ от 19.06.1996 N 715 "О Федеральной целевой программе "Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации (1997 - 1999 гг.)" (в ред. от 27.08.1999) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 28. Ст. 3375; 1999. N 36. Ст. 4400.

Свободное развитие культуры, языка, традиций и обычаев людей различных этнических общностей является важнейшей составляющей образования, развития культуры, традиций и обычаев граждан многонационального народа Российской Федерации, соединенного общей судьбой на нашей российской земле.

В условиях, когда Россия в ст. 1 федеральной Конституции приняла на себя обязанность быть правовым государством, совершенно оправданно установление в Федеральном законе "О национально-культурной автономии" законности как одного из основополагающих принципов реализации национально-культурной автономии.

На принципе законности основывается не только национально-культурная автономия, понятие и содержание которой раскрыто в комментируемом Федеральном законе. Принцип законности положен в основу существования и развития всего нашего общества и государства. В ст. 15 Конституции Российской Федерации четко определено, что Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории нашей страны. Законы и иные правовые акты,

принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить федеральной Конституции. Принцип законности является всеобъемлющим: обязанность соблюдать Конституцию РФ распространяется на органы государственной власти и органы местного самоуправления, на должностных лиц, граждан и их объединения, в том числе и на общественные объединения граждан, упомянутые в Федеральном законе "О национально-культурной автономии". Порядок образования, регистрации, реорганизации и (или) ликвидации последних определен в ст. 6 комментируемого Закона.

Указанные в статье 2 комментируемого Закона и рассмотренные выше принципы национально-культурной автономии не могут быть отделены друг от друга. Естественно, что любое действие, направленное на реализацию культурной автономии, должно быть законным и не посягать на какие-либо права и свободы человека и гражданина, установленные в гл. 2 Конституции, в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации. Общественные объединения в сфере национально-культурной автономии не могут вторгаться в полномочия, отнесенные Конституцией России и федеральными законами, конституциями, уставами и законами субъектов Федерации к полномочиям государственных органов и органов местного самоуправления. В то же время органы государства не могут нарушать права общественных организаций, права и свободы граждан, установленные Конституцией Российской Федерации и иными нормативными актами.

Иначе говоря, все установленные в ст. 2 Закона принципы, каждый в отдельности и все они в совокупности, являются основанием реального осуществления в нашей стране национально-культурной автономии.

В законодательных актах субъектов Российской Федерации принципы национально-культурных автономий полностью дублируются, в соответствии с Федеральным законом. Так, например, Тверская региональная автономия тверских карел основывается на принципах:

свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к тверским карелам;

самоорганизации и самоуправления;

многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии;

сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой;

уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан карельской национальности, проживающих на территории

Тверской области;
а также принципах законности.

Статья 3. Правовое регулирование национально-культурной автономии

Комментарий к статье 3

Статья 3 комментируемого Закона устанавливает, что национально-культурные автономии на территории Российской Федерации образуются и действуют в соответствии с Законом и международно-правовыми актами. Система действующих в данной области законодательных и иных нормативных актов включает в себя два уровня актов.

На федеральном уровне это сам комментируемый Закон, а также другие федеральные законы. К их числу относятся, прежде всего, Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. "Основы законодательства Российской Федерации о культуре", Закон РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации", Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании". Названные Законы содержат отдельные нормы, касающиеся развития национальной культуры, использования национального (родного) языка, получения образования и воспитания на национальном (родном) языке.

В отличие от норм Закона об общественных объединениях в рассматриваемом Законе установлены конкретные цели, ради решения которых может создаваться национально-культурная автономия. При этом необходимо отметить, что и другие общественные объединения могут ставить перед собой такие же цели, указав на это в уставе, но в отличие от них у национально-культурной автономии иной цели быть не может. Именно для ее решения государство оказывает национально-культурной автономии финансовую поддержку, что является важной особенностью национально-культурной автономии, отличающей ее от других видов общественного объединения. В отличие от других видов общественных объединений, в том числе имеющих аналогичные цели (национальные общественные объединения), оказание национально-культурной автономии финансовой поддержки является обязанностью государства и местного самоуправления (гл. V Закона).

В автономиях существуют особые организационные связи с государственными органами и органами местного самоуправления - Консультативный совет по делам национально-

культурной автономии при Правительстве РФ, советы при органах исполнительной власти субъектов РФ и органах местного самоуправления.

В то же время вполне очевидно, что учреждение национально-культурной автономии актуально прежде всего для этнических групп, находящихся за пределами территории проживания "материнских этносов", для народов Севера - аборигенов, большая часть которых не имеет своих автономных образований. А это одна из главных идей Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Совета Европы от 1 февраля 1995 года, ратифицированной Россией в 1998 году.

Национально-культурные автономии организуются и представляются так называемых титульных наций в республиках - субъектах Российской Федерации, где созданы условия для решения вопросов сохранения языка, культуры без образования национально-культурной автономии (в большинстве из них установлены свои государственные языки, работают СМИ, имеется широкий спектр образовательных учреждений и т.д.).

Законодательство в области регулирования и защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации представляет собой совокупность правовых актов и норм, действующих в сфере обеспечения и защиты прав лиц, относящих себя к различным этническим общностям, признаваемым в качестве национального меньшинства и коренного малочисленного народа. Оно относится к сфере комплексного регулирования прав и свобод человека и гражданина и является ее составной частью. Роль данного законодательства в общем объеме конституционно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина весьма значительна. Оно непосредственно связано с теми сферами общественной жизни, которые затрагивают каждого члена общества, и здесь прямо соприкасаются интересы личности и государства, личности и общества.

На сегодняшний день сложилось довольно обширное законодательство в указанной сфере. Значительную его часть составляют нормы, обеспечивающие реализацию прав человека и гражданина и обусловленные в целом состоянием национальных отношений в нашем государстве.

В ныне действующей Конституции РФ заложены основы национальной политики. Она содержит многие положения, существенно важные для совершенствования национальных отношений в стране. Именно с Конституции 1993 года начинается и формирование юридических гарантий обеспечения прав национальных меньшинств и коренных малочисленных

народов.

Проведение национальной политики осуществляется, прежде всего, посредством обеспечения эффективной реализации правовых принципов регулирования межнациональных отношений, заложенных в Конституции Российской Федерации. В их числе следует назвать:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его национальной принадлежности, языка и культуры;

- запрещение любых форм ограничения прав граждан по национальному признаку, а также действий, направленных на разжигание национальной розни;

- признание общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов при безусловном сохранении исторически сложившегося государственного единства Российской Федерации;

- гарантии прав коренных малочисленных народов и национальных меньшинств;

- предоставление права каждому лицу свободно определять свою национальную принадлежность;

- содействие со стороны государства развитию национальных культур и языков; - защита прав граждан России, этнических россиян в различных странах.

Свое развитие данные принципы получили в Концепции государственной национальной политики, утвержденной Указом Президента Российской Федерации 15 июня 1996 г. N 909. Именно на основе этих принципов осуществляется разработка и принятие законодательных и иных нормативных актов, как на федеральном, так и на региональном уровне, а также осуществляется реализация вопросов местного значения органами местного самоуправления. Современная государственная национальная политика концептуально ориентирована на устойчивое развитие народов и национальных меньшинств, на демократизацию межнациональных и федеративных отношений, на полный учет и использование на практике потенциала самобытности каждого народа и национального меньшинства и общегосударственного потенциала, на сотрудничество и сотворчество всех народов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации не только закрепляет основные принципы национальных отношений, но и устанавливает разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в области регулирования и защиты прав национальных меньшинств, защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных

этнических общностей.

Согласно Конституции к ведению Российской Федерации относится "регулирование и защита прав национальных меньшинств" (п. "в" ст. 71). К совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации отнесены "защита прав национальных меньшинств" и "защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей" (п. п. "б" и "м" ч. 1 ст. 72). Таким образом, обеспечение прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации осуществляется сразу на двух уровнях - федеральном и уровне субъектов Федерации.

Судебная защита прав лиц, связанная с дискриминацией по признаку национальной принадлежности, а следовательно, и принадлежности к национальному меньшинству или коренному малочисленному народу, осуществляется федеральными судами.

Отнесение к совместному ведению проблем защиты прав национальных меньшинств и защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов требует, соответственно, проведения разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в этой сфере, которое на сегодняшний день до конца не сделано. Такое разграничение необходимо для избежания возможных коллизий федерального и регионального законодательства, с одной стороны, а также неоправданного дублирования содержания правовых норм - с другой.

Названное разграничение следует проводить как через действующие федеральные законы в этой сфере, такие как комментируемый Закон, Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" (1999 г.), Федеральный закон от 20 июля 2001 г. N 104-ФЗ "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", Федеральный закон от 7 мая 2001 г. N 49-ФЗ "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", Федеральный закон от 6 января 1999 г. N 7-ФЗ "О народных художественных промыслах", так и через текущее (отраслевое) федеральное законодательство, закрепляющее права лиц, относящихся к данным народам и национальным меньшинствам в конкретных сферах: образования, культуры, языка, природопользования и т.д. В настоящее время данные акты недостаточно проводят разграничение полномочий, что ведет к

неопределенности отношений между Федерацией и ее субъектами.

Принцип недискриминации является общепризнанным и одним из основополагающих как в международном праве, так и в российском законодательстве. Он является одним из наиболее важных для обеспечения и защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов Российской Федерации. Признание и закрепление этого принципа обусловлено общими демократическими традициями и устоями государства и общества. Обязанность защиты прав лиц от дискриминации, связанной с их национальной принадлежностью, вытекает, помимо того, и из международных обязательств нашего государства. Статья 14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. возлагает на государства-участники обязанность обеспечить пользование признанными в ней правами без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или любым иным признакам.

Принцип недискриминации закреплен также отдельными нормами в самых различных законодательных актах. В уголовном и административном законодательстве специально предусмотрены нормы, устанавливающие меры ответственности за нарушение равноправия граждан по признаку национальной принадлежности. В числе наказуемых деяний выделяются действия, направленные на унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности. Принятие Федеральных законов "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации", "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" сыграло существенную роль в регулировании и защите прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Вместе с тем, как уже было отмечено, это лишь начало формирования законодательной основы указанных отношений для последующего движения в поиске наиболее адекватных правовых решений.

Одним из первых принятых в этом ряду актов является Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации". Названный Закон в соответствии и в развитие ст. 69 Конституции Российской Федерации закрепил на федеральном уровне комплексное правовое регулирование жизненно важных проблем коренных малочисленных народов Российской Федерации. Он регулирует права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов, а также на создание органов территориального общественного самоуправления, общин и иных объединений.

В мае 2004 г. Правительством Российской Федерации было принято Постановление, касающееся утверждения Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы <7>. Согласно указанному Постановлению, принятому в целях организации порядка реализации Федерального закона "Об альтернативной гражданской службе", граждане, относящие себя к коренным малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйство и занимающиеся традиционными промыслами, изъявившие желание заменить военную службу по призыву альтернативной гражданской службой, одновременно с соответствующим заявлением подают в военный комиссариат по месту жительства документы, подтверждающие их принадлежность к коренному малочисленному народу. При этом в ходе рассмотрения заявления гражданина, относящегося к коренному малочисленному народу, призывная комиссия удостоверяется в том, что этот гражданин действительно относится к коренному малочисленному народу, который включен в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации. Как представляется, указанные нормы названного Положения в таком виде достаточно сложно реализовать, поскольку отсутствует соответствующий порядок отнесения лица к представителям коренных малочисленных народов.

<7> Постановление Правительства РФ от 28.05.2004 N 256 "Об утверждении Положения о порядке прохождения альтернативной гражданской службы" // Собрание законодательства РФ. 2004. N 23. Ст. 2309.

Порядок образования территорий традиционного природопользования северных коренных малочисленных

народов закрепил Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации". Он направлен на сохранение их традиционных форм хозяйствования, защиту исконной среды обитания, развитие этнических культур.

Федеральным законом от 7 февраля 2003 г. N 21-ФЗ "О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации" <8> закреплены определенные меры, направленные на установление дополнительных гарантий участия коренных малочисленных народов в управлении государственными делами.

<8> Федеральный закон от 7 февраля 2003 г. N 21-ФЗ "О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов Российской Федерации в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2003. N 6. Ст. 504.

Данным Законом, в частности, установлено, что при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов, допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законом субъекта Российской Федерации может превышать установленный предел, но не должно составлять более 40%.

Это означает, что законом субъекта Федерации в отношении коренных малочисленных народов, включенных в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, на определенных, населенных этими народами территориях, могут устанавливаться и более высокие нормы отклонения от средней нормы представительства избирателей, чем те, что установлены Федеральным законом (но не более 40%). Позитивный потенциал законодательных новелл заключается в том, что субъект Федерации теперь может, учитывая конкретный характер расселения коренных малочисленных народов, установить более точно границы избирательных округов, с тем чтобы приблизить их к местам компактного проживания коренных малочисленных народов.

Принятие такого закона позволит создать необходимые

предпосылки для обеспечения прав коренных малочисленных народов при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти тех субъектов Федерации, в которых такие малочисленные народы проживают. В отношении коренных малочисленных народов на уровне Российской Федерации была разработана и принята отдельно Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 г." <9>, наметившая систему программных мероприятий по повышению уровня социально-экономического развития коренных малочисленных народов Севера. Предполагается, что реализация этих программных мероприятий, включающих в себя несколько основных подпрограмм, будет осуществляться не только усилиями центральной власти, но и, прежде всего, тех субъектов Российской Федерации, в которых проживают эти народы.

<9> Постановление Правительства РФ от 27.07.2001 N 564 "О Федеральной целевой программе "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов севера до 2011 г." // Собрание законодательства РФ. 2001. N 32. Ст. 3327.

Ряд полномочий, связанных с обеспечением защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, предоставлен субъектам Федерации Законом Российской Федерации "Об образовании".

Нормативное регулирование продолжается на уровне субъектов Федерации. Субъекты Российской Федерации в соответствии с их статусом и компетенцией могут принимать в области образования законы и иные нормативные правовые акты, не противоречащие федеральным законам в области образования.

У субъектов в составе Российской Федерации имеется определенный опыт как конституционного, так и законодательного регулирования прав граждан в национальной сфере, в том числе и прав малочисленных народов и национальных меньшинств.

Общие и специфические подходы к обеспечению защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов прослеживаются уже на уровне основополагающих актов субъектов Федерации - их конституций и уставов. Наиболее общее, что характерно в настоящее время практически для всех субъектов Федерации, - закрепление в основных законах гарантий прав граждан и их защиты от дискриминации по

признаку расы, национальной принадлежности, языка, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям и другим обстоятельствам.

Равноправие граждан, закрепленное в конституциях и уставах, гарантируется такими основополагающими нормами, как запрещение пропаганды или агитации, возбуждающие социальную, национальную или религиозную ненависть или вражду, а также социальное, расовое, национальное, религиозное или языковое превосходство, право самостоятельно определять и указывать свою национальную принадлежность, запрещение принудительного ее указания и определения, а также право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Устанавливается запрет на пропаганду расового, национального, религиозного или языкового превосходства. Некоторая специфика в закреплении положений, регламентирующих вопросы защиты национальных меньшинств, установлена в Конституции Республики Тыва от 6 мая 2001 г. Согласно ст. 15 Конституции на Уполномоченного по правам человека в Республике возложена обязанность осуществлять деятельность по обеспечению защиты прав национальных меньшинств, соблюдению и уважению их прав органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами. В соответствии с Конституцией Республики Карелия в Республике могут быть образованы национальные муниципальные образования (ч. 2 ст. 10).

Для реализации прав народов и национальных меньшинств в субъектах Федерации особое значение имеют содержащиеся в конституциях и уставах нормы о гарантиях для народов, проживающих на их территориях, прав на сохранение и развитие языков всех национальных групп, создания условий и возможностей для их изучения и развития (ст. 36 Конституции Республики Башкортостан, ст. 10 Конституции Дагестана, ст. 67 Конституции Республики Коми, ст. 22 Устава Псковской области, ст. 114 Устава Свердловской области). Кроме того, принятые в последнее время основополагающие акты отдельных субъектов содержат специальные нормы о сохранении и развитии национальных культур народов, проживающих на их территории, и о праве национальных групп на создание своих национально-культурных объединений. Особенно четко это оговаривается в Конституции Бурятии, где "обеспечивается свободное развитие наций и национальных групп, проживающих на ее территории, создаются условия для сохранения и развития ими своих традиций и обычаев, поощряется не противоречащая

законодательству деятельность национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований" (ч. 2 ст. 4). А также в Конституции Республики Башкортостан, где государство берет на себя обязательство сохранять и развивать культуру башкирского народа и национальные культуры других народов, проживающих на ее территории, а также предоставлять право этническим общностям создавать свои национально-культурные объединения (ч. ч. 2, 3 ст. 53).

Кроме того, в Республике Башкортостан наряду с нормами Конституции в этой сфере действует Декларация о правах и свободах человека и гражданина от 5 ноября 1993 г., предоставляющая право каждому свободно определять свою национальную принадлежность, а в качестве гарантий сохранения и развития национальной и языковой самобытности народов Башкортостана предоставляющая каждому гражданину право пользования родным языком, включая обучение, воспитание на родном языке.

Более развернуто в конституциях и уставах субъектов Федерации регламентируются вопросы, касающиеся защиты прав коренных малочисленных народов.

Достаточно ярким примером в плане законодательного регулирования вопросов защиты прав коренных малочисленных народов является Конституция (Основной закон) Республики Саха (Якутия) от 4 апреля 1992 г. (в ред. от 17.10.2002). В ней гарантируется сохранение и возрождение коренных народов Республики, уважение традиций, культуры и обычаев этих народов, провозглашается защита их неотъемлемых прав, таких как право на владение и пользование землей и ресурсами, в том числе родовыми сельскохозяйственными, охотничьими, рыбопромысловыми угодьями, на организацию социальной и медицинской программ с учетом экономических особенностей среды обитания, хозяйствования и этнической специфики организма человека; на защиту от любой формы этнической ассимиляции и этноцида, а также посягательства на этническую самобытность, на исторические и священные места, памятники духовной и материальной культуры (ст. 42).

Конституция также устанавливает, что языки народов Севера республики являются официальными в местах их компактного проживания (ст. 46), и гарантирует сохранение и развитие родного языка каждого народа.

Среди актов уставного нормотворчества в вопросах защиты коренных малочисленных народов особенно выделяются Уставы Ямало-Ненецкого и Ханты-Мансийского автономных округов, которые подробно закрепляют права коренных малочисленных

народов этих субъектов Федерации.

Так, уже в преамбуле Устава Ямало-Ненецкого автономного округа дается перечень коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории округа: ненцы, ханты, селькупы. Это именно те народы, которые по представлению органов государственной власти автономного округа были включены в Единый перечень коренных малочисленных народов, утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2000 г. N 255 (в ред. от 30.09.2000 N 740, с изм. от 28.03.2001 N 236) <10>.

<10> Постановление Правительства РФ 24.03.2000 г. N 255 "О Едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации" (в ред. от 28.03.2001) // Собрание законодательства РФ. 2000. N 14. Ст. 1493.

Устав провозглашает приоритетные направления социальной политики округа. При этом в числе факторов, определяющих приоритетность социальной политики, наряду с другими называются особенности этнического и национального состава населения, а также специфика трудовой деятельности основных групп населения, связанная с сочетанием необходимости разработки природных ресурсов на территории автономного округа и сохранением традиционных для коренных малочисленных народов Севера образа жизни и системы их хозяйственной деятельности. В качестве первоочередных направлений социальной политики указывается содействие возрождению коренных малочисленных народов Севера.

В ряде субъектов Российской Федерации после принятия Концепции государственной национальной политики Российской Федерации в 1996 г. приняты и действуют собственные концепции государственной национальной политики соответствующих субъектов Федерации. Например, подобная Концепция государственной национальной политики Республики Марий Эл была утверждена Указом Президента Республики Марий Эл от 13 декабря 1997 г. N 473, аналогичная Концепция была утверждена Постановлением Государственного Совета Республики Коми от 10 октября 1996 г., имеются они и в ряде других субъектов Федерации. В указанных документах определяются принципы государственной национальной политики соответствующего субъекта Федерации, ее основные цели и задачи, наиболее приоритетные направления реализации. В числе основных направлений устанавливается и обеспечение защиты национальных меньшинств и коренных малочисленных

народов. Подобные концепции представляют собой программные документы, в которых определяются основные направления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области национальных отношений в соответствующем субъекте Российской Федерации.

В отдельных субъектах Федерации принимаются специальные законы, регламентирующие национальные отношения на территории этих субъектов и в том числе устанавливающие защиту прав лиц, относящихся к национальным меньшинствам и коренным малочисленным народам, проживающим на территории этих субъектов.

Например, в сентябре 2001 г. в Волгоградской области был принят подобный Закон "О национальных отношениях на территории Волгоградской области" <11>. Этим Законом определяются задачи национальной политики на территории области, закрепляются основные принципы национальных отношений, права жителей Волгоградской области в сфере национальной культуры, сохранения и развития национального языка и национально-культурной самобытности.

<11> Закон Волгоградской области от 13 сентября 2001 г. N 586-ОД "О национальных отношениях на территории Волгоградской области" // Волгоградская правда. 2001. 31 октября. N 202.

В Республике Башкортостан был принят Закон от 17 марта 1998 г. N 145-з "О национально-культурных объединениях граждан в Республике Башкортостан", а не "О национально-культурной автономии". Закон определяет правовые основы создания, деятельности национально-культурных объединений граждан в Республике Башкортостан, гарантирует гражданам свободный выбор путей и форм национально-культурного развития.

Согласно названному Закону национально-культурное объединение граждан в Республике Башкортостан - это национально-культурное самоопределение в форме национально-культурной автономии, представляющее собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования и культуры.

В Республике Саха (Якутия), Ханты-Мансийском автономном округе, некоторых других субъектах Федерации приняты

правовые акты, направленные на легитимизацию традиционного для малочисленных народов способа хозяйствования и самоорганизации. Речь идет о таких актах, как Закон Республики Саха (Якутия) от 23 декабря 1992 г. "О кочевой родовой общине малочисленных народов Севера", Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 19 ноября 2001 г. N 73-ОЗ "Об общинах коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе", Постановление Сахалинской областной Думы от 9 января 1996 г. N 18/140 "О временном положении о родовых общинах, родовых и семейных хозяйствах коренных малочисленных народов Севера Сахалинской области" и др. Следует обратить внимание, что такое законодательство в некоторых субъектах Федерации было принято значительно раньше соответствующего федерального законодательства. При принятии Федерального закона "Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации" федеральный законодатель, по существу, использовал накопленный положительный опыт законодательного регулирования соответствующих проблем в субъектах Федерации, поскольку решение данных вопросов оказалось актуальным практически для всех субъектов Федерации, в которых имеются коренные малочисленные народы.

Вся нормативно-правовая база национально-культурной автономии, существующая сейчас как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, подчиняется общепризнанным принципам и нормам международного права и международным договорам Российской Федерации в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина. На развитие законодательства Российской Федерации в этой сфере оказывают влияние такие основополагающие международно-правовые акты, как Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 г.; Международные пакты об экономических, социальных и культурных правах и о гражданских и политических правах 1966 г.

Статья 2 Всеобщей декларации прав человека устанавливает: "Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения".

Наиболее ярко позиция международно-правового сообщества

государств в области закрепления прав народов и национальных меньшинств сформулирована в ст. 27 Международного пакта о гражданских и политических правах: "В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком".

Международные акты подходят к проблемам прав национальных меньшинств либо в общем контексте прав человека через предотвращение дискриминации, либо через признание специальных прав этой категории лиц.

Данный подход выразился и в создании в 1948 году в структуре Комитета ООН по правам человека Подкомиссии по предотвращению дискриминации и защите меньшинств, а также в принятии в 1992 году 47-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН (Резолюция 47/135) Декларации о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам, которая явилась результатом многолетней деятельности этой Подкомиссии.

В последние годы активность государств в рассматриваемой области растет и выражается, прежде всего, в том, что вопросы обеспечения прав народов и национальных меньшинств фигурируют почти во всех представительных международных форумах, что особенно касается мероприятий в рамках СБСЕ. Последнее свидетельствует о том, что среди государств - участников Хельсинского процесса растет понимание того, что обеспечение прав национальных меньшинств "является существенным фактором мира, справедливости, стабильности и демократии в государствах - участниках".

Помимо вышеназванных существует целая группа международно-правовых документов, непосредственно направленных на удовлетворение прав народов и национальных меньшинств в области их национально-культурного развития. Наибольшее значение среди них имеют уже упоминавшаяся Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам от 18 декабря 1992 г., Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств, подписанная государствами - членами Совета Европы 10 февраля 1995 г., а также Конвенция МОТ 1989 г. N 169 "О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах". Указанные документы содержат нормы, направленные на удовлетворение национально-культурных интересов и потребностей народов и национальных

меньшинств.

Так, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств указывает, что создание обстановки терпимости и диалога необходимо для того, чтобы культурное разнообразие было источником и фактором обогащения, а не раскола каждого общества. Стороны, подписавшие настоящую Конвенцию, обязались содействовать созданию условий, необходимых для обеспечения лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык и культурное наследие (ст. 5).

Специально нацелена на защиту языковых прав народов и этнических меньшинств Европейская хартия о региональных языках и языках меньшинств, принятая государствами - членами Совета Европы 5 марта 1992 года.

Российская Федерация стремится к реализации в своей стране, на всей ее территории принципов и норм, содержащихся в международно-правовых документах и касающихся национальных прав граждан, считая, что поощрение и защита прав лиц в национально-культурной сфере способствует политической и социальной стабильности государства.

Статья 4. Права национально-культурной автономии

Комментарий к статье 4

Содержание ст. 4 Закона "О национально-культурной автономии" направлено в первую очередь на создание правовых предпосылок для сохранения и развития этнической самобытности, культуры, языка каждой национальной общности граждан России.

История свидетельствует о том, что государственно-территориальная форма организации национального сообщества дает ему возможность сохранять и развивать свою культуру и тем самым его национальную определенность. В цивилизованном обществе государство должно использовать свою власть для защиты и поддержки всех национальных сообществ на своей территории. Такая политика - неперемнное условие национального мира и согласия. В нашей стране она обеспечивается, в частности, Законом "О национально-культурной автономии".

Национально-культурная автономия позволяет поддерживать этническую самобытность и культурную жизнедеятельность всех

национальных сообществ посредством оказания им материальной и организационной помощи со стороны государства в сохранении и развитии их культуры (языка, искусства, традиций и т.п.). Благодаря этому каждое национальное сообщество может сохранить свою национальную определенность. В результате объективно и субъективно отпадает надобность в обязательном создании своего национально-территориального образования в целях национального самосохранения. На этой позиции основывается такое положение данной статьи, как: "Право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение".

Национально-культурная автономия в нашей стране пользуется поддержкой государства и местного самоуправления. В ст. 4 содержится норма, в соответствии с которой национально-культурная автономия имеет право "получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры".

В связи с этим надо иметь в виду следующее обстоятельство: согласно Конституции Российской Федерации органы государственной власти создаются как в Российской Федерации в целом, так и в ее субъектах. А это означает, что национально-культурная автономия имеет право пользоваться поддержкой как федеральных органов, так и органов субъектов Федерации.

Основной целью государственной поддержки в соответствии с комментируемым Законом должна быть культурная жизнь национального сообщества и обеспечивающих структур (школа, другие учебно-воспитательные учреждения, библиотеки, клубы, иные формы национального общения и самовыражения). Но это не исключает поддержку государственными органами и органами местного самоуправления и структур внутреннего управления национально-культурных автономий, которые, например, нуждаются в помещениях, средствах связи и т.д. Вообще формы поддержки могут быть весьма разнообразны.

Материальная помощь может выразиться в выделении финансовых средств, в предоставлении льгот, помещений.

Организационная и информационная помощь может выражаться в посредничестве аппарата государственных органов и органов местного самоуправления, в оказании юридической помощи, поиске и предоставлении необходимой документации и иной информации (например, при поиске соотечественников), посылке запросов в другие регионы и т.п.

Объем материальной поддержки, конечно, в первую очередь, зависит от ресурсов, которыми располагают соответствующие органы. Но они должны распределять их между разными национально-культурными автономиями с учетом реальных (а не просто заявленных) потребностей и их значимости для поддержания и развития положительного национального самочувствия возможно большей части конкретного национального сообщества и, естественно, для гармонии в отношениях между представителями всех национальностей.

Разумному и целенаправленному использованию ресурсов может способствовать финансирование конкретных программ поддержки и развития отдельных этнических общностей и культуры в целом.

В статье содержится и такая важная норма, как право национально-культурных автономий обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, представляя свои национально-культурные интересы.

Хотя у национально-культурных автономий нет права на законодательную инициативу, однако право обращения в законодательные органы дает им возможность через депутатов и иными способами, которые могут быть предусмотрены в соответствующих регламентах, принимать участие в нормотворческом процессе, расширяя и конкретизируя свои права. В разработке комментируемого Закона активно участвовали представители национальных общественных объединений, такого, например, как Конгресс национальных объединений России. Законопроект обсуждался на совещаниях национальных объединений, их замечания и предложения учитывались разработчиками данного нормативного акта. Но по ряду причин в Закон не вошло, например, предложенное ими положение о национально-общинной собственности, которое позволило бы в интересах развития национально-культурных автономий в необходимых пределах возратить или компенсировать национальным общинам часть недвижимости, которая когда-то принадлежала им и была затем изъята по разным основаниям. Видимо, этот вопрос в инициативном порядке может быть со временем поставлен им и перед законодательными органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов на основании права, данного комментируемым Законом.

Наряду с охарактеризованными выше правами, общими для всех общественных объединений, в комментируемом Законе закреплены и другие права национально-культурной автономии. Например, в целях обеспечения права на получение основного

общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенным этническим общностям, национально-культурные автономии могут учреждать негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке; разрабатывать учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке.

В целях обеспечения права граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на сохранение и развитие национальной культуры национально-культурные автономии могут, в частности, создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры - и обеспечивать их функционирование и т.д. (ст. 13 ФЗ "О национально-культурной автономии").

Закон закрепляет лишь наиболее важные права. Перечень этих общих, наиболее существенных прав он оставляет открытым, вводя формулу, согласно которой "федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в сфере образования и культуры" (ст. 4).

Первую группу прав можно условно обозначить как права, осуществляемые при участии государственных органов: право получать поддержку со стороны органов государственной власти на реализацию конкретных программ и проектов национально-культурного развития; право на обращение в органы государственной власти и управления; право вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления о создании классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры и др.

Вторая группа прав направлена на информационное обеспечение деятельности национально-культурной автономии: право на создание средств массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, право получать, издавать, распространять информацию на

национальном языке.

Третья группа прав может быть обозначена как права, связанные с развитием национальной культуры, языка и самобытности. К ним относятся:

- право сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к ценностям национальных культур;

- содействовать возрождению и развитию художественных народных промыслов и ремесел;

- создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством РФ;

- образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном языке;

- создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) на национальном языке;

- разрабатывать учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке, и др.

В разъяснении особо нуждается положение о праве "следовать национальным традициям и обычаям". Очевидно, что это право не должно входить в противоречие с общечеловеческими ценностями, поскольку в традициях и обычаях иногда еще сохраняются элементы, которые сегодня человеческая нравственность не приемлет.

Помимо этого, национально-культурным автономиям предоставляются права участия в международных неправительственных организациях через полномочных представителей и право поддержки гуманитарных контактов с иностранными государствами.

В рассматриваемой статье предусматривается возможность расширения объема прав национально-культурных автономий другими федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации.

Поскольку защита прав национальных меньшинств России находится согласно ст. ст. 71 и 72 (ч. 1) Конституции Российской Федерации как в ведении Российской Федерации, так и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, то органы законодательной власти субъектов России в своих правовых актах, посвященных проблемам культуры,

образования, обеспечения прав национальных меньшинств, национально-культурных автономий, могут более детально регламентировать права в национально-культурной сфере проживающих на их территориях этнических общностей.

Национально-культурные автономии всех уровней вправе и должны представлять свои интересы перед органами местного самоуправления, перед исполнительными органами власти субъектов Российской Федерации, федеральными министерствами и ведомствами, в первую очередь, перед Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям.

Целесообразно подготавливать и представлять конкретные программы, которые создавали бы достаточно полную картину предложений в сфере национально-культурной автономии.

Необходимо отметить, что в соответствии с данной статьей комментируемого Закона участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для какого-либо ограничения прав граждан Российской Федерации, в частности в деятельности национально-культурной автономии. Это прямо вытекает из предписаний статьи 19 Конституции Российской Федерации, устанавливающей, в частности, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, независимо от расы, национальности, языка, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Обращаясь со своими предложениями в органы государственной власти и местного самоуправления, каждая национально-культурная автономия не может не учитывать интересы других этнокультурных сообществ и общие интересы всего населения, проживающего на данной территории.

Осуществление права на национально-культурную автономию, как и реализация ею установленных законом прав, не должны наносить ущерб интересам других этнических общностей (ст. 4 Закона).

Эта классификация прав национально-культурной автономии проведена на основе федерального законодательства. Но те же права можно проследить и на богатом материале уставных документов различных автономий.

Достаточно полную реализацию прав национально-культурной автономии демонстрируют финны в Республике Карелия. Финский язык изучается в школах и вузах республики, ежедневно звучит по радио и телевидению. Регулярно выходят газеты и журналы на финском языке, издаются литературные произведения. налажено поступление печатной продукции из

Финляндии. Действует национальный театр. Причина успеха - активность национально-культурной автономии с максимальным использованием возможностей, предоставленных законодательством, а также заинтересованное содействие республиканских органов.

Закон "О национально-культурной автономии", другие федеральные законы и законы субъектов РФ не только закрепляют определенные права национально-культурных объединений, но и устанавливают материальные, организационные, правовые и иные гарантии этих прав. К числу таких гарантий относятся право собственности национально-культурной автономии, обязанности органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, органов местного самоуправления по обеспечению права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка, в том числе при получении соответствующего образования, права на сохранение и развитие национальной культуры, финансирование национально-культурных автономий из средств бюджетов различных уровней, другие специальные государственные меры поддержки (создание специальных фондов, установление льгот по налогам, сборам и кредитам и др.).

Глава II. СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ. ПОРЯДОК УЧРЕЖДЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

Статья 5. Организационные основы национально-культурной автономии

Комментарий к статье 5

Для осуществления плодотворной деятельности национально-культурные автономии должны учитывать специфику расселения граждан, принадлежащих к этническим общностям. Как известно, некоторые этнические общности проживают преимущественно в одном регионе, другие имеют общины по всей территории России, которые к тому же могут быть сосредоточены в пределах территории одного муниципального образования. В зависимости от того, как расселены представители этнических общностей в каждом конкретном случае - компактно или рассеяно, возникают дополнительные возможности для развития национально-культурной автономии либо усложняется задача реализации прав на национально-

культурную автономию.

Смысл указания в ч. 1 ст. 5 Закона о том, что организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан и уставами соответствующих национально-культурных автономий, состоит в том, что организационные основы национально-культурной автономии определяются объективными обстоятельствами. Они зависят и от намерений общественных объединений, образующих эту автономию, в соответствии с избранной ими структурой.

Согласно ч. 2 ст. 5 комментируемого Закона в Российской Федерации предусматривается организация трех уровней деятельности национально-культурных автономий. В зависимости от этого национально-культурные автономии могут быть местными (городскими, районными, поселковыми, сельскими), то есть в основном действующими в границах территории конкретного органа местного самоуправления, региональными (действуют на уровне субъектов Российской Федерации) и федеральными, территориальная сфера деятельности которых охватывает два и более субъекта Российской Федерации. Практика создания национально-культурных автономий в федеральных округах отсутствует.

Но в этой схеме есть свои особенности, также предусмотренные в этой же статье Закона. Если в пределах субъекта Российской Федерации создана только одна местная национально-культурная автономия граждан, относящих себя к определенной этнической общности, то эта национально-культурная автономия может приобрести статус региональной национально-культурной автономии. Это особенно целесообразно в тех случаях, когда граждане, принадлежащие к конкретному этносу, проживают не только в одном городе или поселке, но и рассеяно по всей территории данного субъекта Российской Федерации и имеют только региональные (межрегиональные, общероссийские) общественные объединения.

Местная национально-культурная автономия может преобразовываться в региональную национально-культурную автономию: если в пределах субъекта Российской Федерации создана только одна местная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, то национально-культурная автономия может приобрести статус региональной национально-культурной автономии.

Региональные национально-культурные автономии двух или более субъектов РФ могут создавать органы межрегиональной

координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными национально-культурными автономиями.

Федеральные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовываться региональными национально-культурными автономиями двух или более субъектов Российской Федерации. Если в пределах Российской Федерации создана только одна региональная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, то национально-культурная автономия может приобрести статус федеральной национально-культурной автономии.

Законом установлено, что федеральные, региональные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, имеющим соответствующие республику или автономный округ, автономную область, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут координировать свою деятельность, участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и субъектов Российской Федерации.

Подобно этому, если в пределах Российской Федерации создана только одна региональная автономия граждан, относящих себя к определенной этнической общности, такая региональная национально-культурная автономия может приобрести статус федеральной национально-культурной автономии.

По данному пункту 3 марта 2004 года было принято Постановление Конституционного Суда РФ № 5-П "По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер" <12>. Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер, в которой оспаривается конституционность части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

<12> Постановление Конституционного Суда РФ от

03.03.2004 N 5-П "По делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в связи с жалобой граждан А.Х. Дитца и О.А. Шумахер" // Собрание законодательства РФ. 2004. N 11. Ст. 1033.

В декабре 1997 года в Управление юстиции Алтайского края поступили документы от двух местных национально-культурных автономий российских немцев (Барнаульская городская "Видергебурт-Возрождение" и Новоалтайская городская "Видергебурт-Возрождение") на государственную регистрацию в качестве общественного объединения Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение", а также от четырех местных национально-культурных автономий российских немцев (Барнаульская городская, Калманская районная, Косихинская районная и Шипуновская районная) - на государственную регистрацию Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев.

Управление юстиции Алтайского края зарегистрировало 16 декабря 1997 года Алтайскую краевую национально-культурную автономию российских немцев, а в январе 1998 года в государственной регистрации Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение" отказало, сославшись на то, что к региональной должна быть отнесена национально-культурная автономия российских немцев, имеющая большее число организаций в районах и городах Алтайского края.

Центральный районный суд города Барнаула поддержал это решение, мотивируя свой отказ тем, что в субъекте Российской Федерации может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия граждан немецкой национальности.

Судебная коллегия по гражданским делам Алтайского краевого суда не согласилась с такой позицией, считая, что часть третья ст. 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" не запрещает создание в субъекте Российской Федерации нескольких региональных национально-культурных автономий, что необходимо зарегистрировать Алтайскую краевую национально-культурную автономию российских немцев "Видергебурт-Возрождение". Однако Постановлением Президиума Алтайского краевого суда от 15 июня 1999 года данное определение было отменено и оставлено в силе решение Центрального районного суда города Барнаула.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в Определении от 10 сентября 1999 года также пришла к выводу, что в соответствии с частью третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в субъекте Российской Федерации может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия граждан определенной национальности.

Члены Барнаульской городской национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение" граждане А.Х. Дитц и О.А. Шумахер обратились с жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации об оспаривании конституционности положения части третьей ст. 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии". Заявители считают, что положение о создании только одной региональной национально-культурной автономии граждан определенной национальности, подлежащей регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке, нарушает принцип равенства общественных объединений перед законом, ограничивает свободу создания на основе полной добровольности любых общественных объединений и свободу их деятельности, что противоречит статьям 13 (часть 4) и 30 Конституции Российской Федерации.

Согласно Конституции Российской Федерации, ее статьям 13 (части 4 и 5), 19 (части 1 и 2) и 30 в их системном единстве, в Российской Федерации гарантируются свобода создания и деятельности общественных объединений на основе их равенства перед законом, право каждого независимо от национальности, языка и иных обстоятельств на объединение; запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены, в частности, на разжигание национальной или религиозной розни.

Основываясь на Конституции Российской Федерации и учитывая международно-правовые обязательства Российской Федерации, законодатель вправе регулировать условия, порядок создания и деятельности общественных объединений, а также порядок их государственной регистрации, определять объем и содержание прав общественного объединения.

Часть третья ст. 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" не содержит прямого указания на то, что в пределах субъекта Российской Федерации может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности.

Если данное положение рассматривать в нормативном

единстве с частями третьей и седьмой ст. 6 данного Закона, предполагающей государственную регистрацию региональной национально-культурной автономии как способ конституирования ее правосубъектности и учитывая особенности их публично-правового статуса, то эти особенности не противоречат Конституции РФ.

В ст. 2 Федерального закона "О национально-культурной автономии" перечислены принципы, на которых основывается национально-культурная автономия, а именно:

свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к определенной этнической общности;

самоорганизация и самоуправление;

многообразие форм внутренней организации;

сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой;

уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей;

законность.

Таким образом, участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан Российской Федерации, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии.

Из этого можно сделать вывод, что незарегистрированной краевой национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение" ничто не препятствует принять участие в зарегистрированной в установленном законодательством Российской Федерации порядке Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев или же отказаться от такого участия и образования иного объединения граждан, относящих себя к той же этнической общности, в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, в том числе путем создания и поддержания образовательных, культурных и иных учреждений, организаций или ассоциаций.

Следовательно, положение части третьей ст. 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии", в нормативном единстве с положениями частей третьей и седьмой ст. 6, предполагающее, что в пределах субъекта Российской Федерации может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической

общности, подлежащей государственной регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке, в системе действующего правового регулирования и с учетом выявленного Конституционным Судом Российской Федерации смысла не противоречит Конституции Российской Федерации.

В данном случае Конституционный Суд Российской Федерации признал часть третью ст. 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" не противоречащей Конституции Российской Федерации. Конституционно-правовой смысл указанного положения является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

Необходимо учесть, что только при наличии половины (50%) зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации возможно утвердить Федеральную национально-культурную автономия граждан.

В соответствии с ч. 6 ст. 5 Закона федеральные и региональные национально-культурные автономии могут участвовать в разработке федеральных целевых программ и программ субъектов Российской Федерации в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров со всеми субъектами Российской Федерации, а не только с упомянутыми в данной статье. При этом надо исходить из того, что согласно Конституции Российской Федерации все ее субъекты равноправны. Очевидно, что заключение таких соглашений и договоров целесообразно с теми субъектами, на территории которых проживают граждане, принадлежащие к этническим общностям, образовавшим определенные национально-культурные автономии.

Статья 6. Порядок образования, государственной регистрации, реорганизации и (или) ликвидации национально-культурной автономии

Комментарий к статье 6

Одной из особенностей национально-культурных автономий является то, что они учреждаются общественными объединениями: местные национально-культурные автономии - национальными общественными объединениями, региональные и федеральные соответственно местными и региональными национально-культурными автономиями. Учитывая эти

особенности и согласно ст. 7 Федерального закона "Об общественных объединениях", учредителями национально-культурной автономии могут являться только общественные объединения.

При учреждении национально-культурной автономии делегаты выступают не как самостоятельные физические лица, а как представители общественных объединений, уполномочивших их выражать свои интересы на конкретном общем собрании, конференции, съезде.

В комментируемой статье настоящего Федерального закона установлен порядок образования системы национально-культурной автономии. Процесс создания начинается с учреждения местных национально-культурных автономий.

В соответствии с Федеральным законом "О национально-культурной автономии," местные национально-культурные автономии учреждаются на общих собраниях (конференциях) делегатами национально-общественных объединений.

Если в пределах муниципального образования не существует национального общественного объединения, но проживающие здесь представители определенной этнической общности желают создать свое объединение, то оно может быть создано в соответствии со ст. 18 ФЗ "Об общественных объединениях" по инициативе учредителей - не менее трех физических лиц.

Региональные национально-культурные автономии учреждаются на конференциях (съездах) делегатами местных национально-культурных автономий. В Федеральном законе "Об общественных объединениях" под региональным объединением понимается объединение, "деятельность которого в соответствии с его уставными целями осуществляется в пределах одного субъекта Российской Федерации".

Федеральные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, учреждаются на съездах делегатами региональных национально-культурных автономий.

Статья 21 "Государственная регистрация общественного объединения" ФЗ "Об общественных объединениях" устанавливает:

Решение о государственной регистрации (об отказе в государственной регистрации) общественного объединения принимается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в области государственной регистрации общественных объединений, или его территориальным органом. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации

общественных объединений, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется уполномоченным в соответствии со ст. 2 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" федеральным органом исполнительной власти на основании принимаемого федеральным органом государственной регистрации или его территориальным органом решения о соответствующей государственной регистрации.

Решение о государственной регистрации международного или общероссийского общественного объединения принимается федеральным органом государственной регистрации.

Решение о государственной регистрации межрегионального общественного объединения принимается территориальным органом федерального органа государственной регистрации по месту нахождения постоянно действующего руководящего органа общественного объединения.

Решение о государственной регистрации регионального или местного общественного объединения принимается территориальным органом федерального органа государственной регистрации в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Этой статьей также установлено, что для государственной регистрации общественного объединения в федеральный орган государственной регистрации или его соответствующий территориальный орган подаются следующие документы:

1) заявление, подписанное уполномоченным лицом (далее - заявитель), с указанием его фамилии, имени, отчества, места жительства и контактных телефонов;

2) устав общественного объединения в трех экземплярах;

3) выписка из протокола учредительного съезда (конференции) или общего собрания, содержащая сведения о создании общественного объединения, об утверждении его устава и о формировании руководящих органов и контрольно-ревизионного органа;

4) сведения об учредителях;

5) документ об уплате государственной пошлины;

6) сведения об адресе (о месте нахождения) постоянно действующего руководящего органа общественного объединения, по которому осуществляется связь с общественным объединением;

7) протоколы учредительных съездов (конференций) или общих собраний структурных подразделений для международного, общероссийского и межрегионального

общественных объединений;

8) при использовании в наименовании общественного объединения личного имени гражданина, символики, защищенной законодательством Российской Федерации об охране интеллектуальной собственности или авторских прав, а также полного наименования иного юридического лица как части собственного наименования - документы, подтверждающие правомочия на их использование.

Указанные документы подаются в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания.

Изменения, вносимые в уставы общественных объединений, подлежат государственной регистрации в том же порядке и в те же сроки, что и государственная регистрация общественных объединений, и приобретают юридическую силу со дня такой регистрации.

Федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган в течение тридцати дней со дня подачи заявления о государственной регистрации общественного объединения обязан принять решение о государственной регистрации общественного объединения либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать заявителю мотивированный отказ в письменной форме.

Федеральный орган государственной регистрации или его территориальный орган после принятия решения о государственной регистрации общественного объединения направляет в уполномоченный регистрирующий орган сведения и документы, необходимые для осуществления данным органом функций по ведению единого государственного реестра юридических лиц.

Федеральным законом "О национально-культурной автономии" установлено, что помимо перечисленных документов для регистрации национально-культурной автономии должны быть представлены документы, подтверждающие, что не менее чем за три месяца до проведения учредительного собрания (съезда) в средствах массовой информации или иными способами были сделаны сообщения о предстоящем учреждении национально-культурной автономии. Это требование было продублировано и в пункте 29 Правил рассмотрения заявлений о государственной регистрации общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации <13>. В 2003 году эти Правила утратили силу и были заменены другими <14>.

<13> Приказ Министерства юстиции РФ от 06.10.1997 N 19-

01-122-97 "Правила рассмотрения заявлений о государственной регистрации общественных объединений в Министерстве юстиции Российской Федерации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. N 21.

<14> Приказ Министерства юстиции РФ от 25.03.2003 N 68 "Об утверждении правил рассмотрения заявлений и принятия решений о государственной регистрации" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. N 24.

Из законодательства следует, что документы подаются на государственную регистрацию в течение трех месяцев со дня проведения учредительного съезда (конференции) или общего собрания национально-культурной автономии.

Органы юстиции, регистрирующие общественные объединения, включают их в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. Однако помимо этого орган юстиции, принявший решение о регистрации национально-культурной автономии, в десятидневный срок направляет данные о регистрации в соответствующий орган исполнительной власти Российской Федерации по делам национальностей для включения в Реестр национально-культурных автономий, а Министерство юстиции Российской Федерации - в Министерство по делам национальностей и федеративным отношениям.

Федеральным законом "Об общественных объединениях" установлено, что за государственную регистрацию общественного объединения, а также последующих изменений и дополнений в его уставе взимаются регистрационные сборы в порядке и размерах, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Документом, удостоверяющим государственную регистрацию общественного объединения и внесение данного объединения в Единый государственный реестр юридических лиц, а также уплату регистрационных сборов, является свидетельство о государственной регистрации.

Федеральный орган юстиции или его соответствующий территориальный орган в месячный срок со дня подачи заявления о государственной регистрации общественного объединения обязан принять решение о государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям документ, подтверждающий факт внесения записи об общественном объединении в Единый государственный реестр юридических лиц, либо отказать в государственной регистрации

общественного объединения и выдать учредителям мотивированный отказ в письменной форме, который может быть обжалован в судебном порядке.

В соответствии с действующим законодательством, орган юстиции, регистрирующий общественные объединения, в том числе и национально-культурные автономии, в месячный срок обязан рассмотреть заявление и принять решение: зарегистрировать общественное объединение и выдать свидетельство о его государственной регистрации либо отказать в государственной регистрации общественного объединения и выдать учредителям письменный мотивированный отказ, который может быть обжалован в судебном порядке.

Следует иметь в виду, что в случае отказа в государственной регистрации национально-культурной автономии заявителям должно быть сообщено об этом в письменной форме с указанием конкретных положений законодательства Российской Федерации, нарушение которых повлекло за собой отказ в государственной регистрации.

Отказ в государственной регистрации национально-культурной автономии, а также уклонение от ее осуществления могут быть обжалованы в суд. Это право прямо предоставлено Федеральным законом "Об общественных объединениях".

Подобное дело было рассмотрено в 2001 году Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, когда был предъявлен протест заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации на решение от 27.10.2000 и Постановление апелляционной инстанции от 21.12.2000 Арбитражного суда Смоленской области по делу N А62-1826/2000.

Заслушав и обсудив доклад судьи, Президиум установил следующее.

Смоленская организация "Смоленский областной еврейский общественно-культурный центр", общественная организация "Смоленский областной еврейский общинный центр" и общественная организация "Смоленское городское еврейское культурно-просветительское общество "Шалом" обратились в Арбитражный суд Смоленской области с иском к Управлению юстиции Смоленской области о признании незаконным отказа в регистрации Смоленской городской еврейской национально-культурной автономии и понуждении к регистрации.

Решением от 27.10.2000 исковое требование удовлетворено.

Постановлением апелляционной инстанции от 21.12.2000 решение изменено в части распределения судебных расходов. Государственную пошлину, взысканную судом первой инстанции

с ответчика в пользу общественной организации "Смоленский областной еврейский общественно-культурный центр", установлено вернуть этой общественной организации из бюджета в связи с тем, что ответчик освобожден от ее уплаты.

В остальной части решение оставлено без изменения.

В протесте заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации предлагается названные судебные акты отменить, производство по делу прекратить.

Президиум считает, что протест подлежит удовлетворению по следующим основаниям.

В соответствии со статьей 22 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 г. арбитражному суду подведомственны дела по экономическим спорам, возникающим из гражданских, административных и иных правоотношений.

Согласно статье 6 Федерального закона "О национально-культурной автономии" регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об общественных объединениях.

Пунктом 1 статьи 117 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что общественными и религиозными организациями (объединениями) признаются добровольные объединения граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных потребностей.

В силу статьи 23 Федерального закона "Об общественных объединениях" отказ в государственной регистрации общественного объединения может быть обжалован в суд.

Споры по поводу регистрации общественных организаций лишены экономического характера и не подлежат рассмотрению в арбитражном суде.

При таких обстоятельствах оспариваемые судебные акты подлежат отмене, производство по делу - прекращению на основании пункта 1 статьи 85 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации 1995 г.

Учитывая изложенное и руководствуясь статьями 187 - 189 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации постановил: решение от 27.10.2000 и Постановление апелляционной инстанции от 21.12.2000 Арбитражного суда Смоленской области по делу N А62-1826/2000 отменить.

Производство по делу прекратить.

В государственной регистрации общественного объединения

может быть отказано по следующим основаниям:

- если устав общественного объединения противоречит Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации, положениям Федерального закона "Об общественных объединениях" (в ред. Федерального закона N 31-ФЗ) и законам об отдельных видах общественных объединений;

- если представлен неполный перечень определенных настоящим Федеральным законом необходимых для государственной регистрации документов либо данные документы оформлены в ненадлежащем порядке или представлены в ненадлежащий орган;

- если ранее зарегистрированное общественное объединение с тем же названием осуществляет свою деятельность в пределах той же территории;

- если установлено, что в представленных учредительных документах содержится недостоверная информация;

- если название общественного объединения оскорбляет нравственность, национальные и религиозные чувства граждан.

По одному из этих оснований в Верховном Суде Российской Федерации в 2002 году Судебной коллегией рассматривалось дело с участием председательствующего Лаврентьевой М.Н. и судей Толчеевой Н.К., Пирожковой В.Н.

13 июня 2002 года в судебном заседании было рассмотрено гражданское дело по заявлению первого заместителя прокурора Калининградской области о признании недействительной регистрации Региональной национально-культурной автономии русских Калининградской области по кассационной жалобе Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Калининградской области на решение Калининградского областного суда от 22 марта 2002 года, которым в удовлетворении заявленного требования отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Толчеевой Н.К., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гермашевой М.М., полагавшей жалобу необоснованной, Судебная коллегия установила: первый заместитель прокурора Калининградской области обратился в Калининградский областной суд с названным выше заявлением, ссылаясь на то, что устав Региональной национально-культурной автономии русских Калининградской области противоречит требованиям Федерального закона от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии", это в силу ст. 23 Федерального закона "Об общественных объединениях" является основанием для отказа в государственной регистрации общественного объединения,

однако в нарушение названной статьи Управление юстиции Калининградской области произвело государственную регистрацию Региональной национально-культурной автономии русских Калининградской области.

В судебном заседании прокурор указал также на то, что названное общественное объединение должно быть ликвидировано в соответствии со ст. ст. 26, 44 Федерального закона "Об общественных объединениях", поскольку его регистрация произведена незаконно.

Судом постановлено вышеприведенное решение, об отмене которого по основанию необоснованности просит в кассационной жалобе Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Калининградской области.

Обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации не находит оснований для ее удовлетворения.

Из дела видно, что Региональная национально-культурная автономия русских Калининградской области была зарегистрирована Управлением юстиции администрации Калининградской области 10 ноября 1999 г. (л.д. 9). С этой даты возникла правоспособность данного общественного объединения как юридического лица (ч. 4 ст. 18 Федерального закона "Об общественных объединениях"), на которое распространяются общие положения, относящиеся к юридическим лицам (ст. ст. 48 - 65 Гражданского кодекса РФ), с учетом особенностей, установленных названным Федеральным законом, а также Федеральным законом от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии".

В соответствии с п. 2 ст. 61 ГК РФ юридическое лицо может быть ликвидировано в случае признания судом недействительной регистрации юридического лица в связи с допущенными при его создании нарушениями закона и иных правовых актов, если эти нарушения носят неустранимый характер.

Между тем нарушений такого характера при регистрации устава Региональной национально-культурной автономии русских Калининградской области не допущено и в заявлении прокурора они не названы. Недостатки устава, если таковые имеют место, нельзя рассматривать в качестве неустранимого обстоятельства, поскольку они могут быть устранены путем внесения соответствующих изменений.

Заявление в суд о ликвидации Региональной национально-культурной автономии русских Калининградской области на основании ст. ст. 26, 44 Федерального закона "Об общественных объединениях" прокурором области с соблюдением

установленного порядка не вносилось, обстоятельства, с которыми эти нормы связывают ликвидацию общественного объединения, не указывались.

Юридически значимые обстоятельства судом первой инстанции определены и установлены правильно, решение соответствует нормам материального и процессуального права, предусмотренных ст. 306 ГПК РСФСР оснований для его отмены в кассационном порядке не имеется.

Руководствуясь п. 1 ст. 305 Гражданского процессуального кодекса РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила: решение Калининградского областного суда от 22 марта 2002 года оставить без изменения, а кассационную жалобу Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Калининградской области - без удовлетворения.

Отказ в государственной регистрации общественного объединения по мотивам нецелесообразности его создания не допускается.

Необходимо отметить, что отказ в государственной регистрации не является препятствием для повторной подачи документов на государственную регистрацию при условии устранения оснований, вызвавших отказ.

Национально-культурные автономии образуют органы внутреннего управления. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются национально-культурной автономией самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях.

В России ведется реестр национально-культурных автономий. Данные об их регистрации направляются органам юстиции, принявшим решение о регистрации, в соответствующий орган исполнительной власти Российской Федерации по делам национальностей.

Согласно Федеральному закону "Об общественных объединениях" прекращение деятельности национально-культурной автономии возможно в двух основных формах, которые по характерным признакам правового механизма можно условно назвать добровольной и принудительной.

Добровольная форма прекращения деятельности общественного объединения вытекает из свободного характера их создания, когда требуется лишь волеизъявление граждан. Поэтому объединение вправе само принять решение о прекращении деятельности в том случае, если, например, цели его создания достигнуты.

В соответствии со ст. 26 ФЗ "Об общественных объединениях"

добровольная ликвидация общественной организации (самоликвидация) возможна в случае, если такое решение будет принято съездом членов союза либо на соответствующей конференции. Решение о ликвидации общественного объединения, являющегося юридическим лицом, направляется в орган, зарегистрировавший общественное объединение, для исключения указанного объединения из Единого государственного реестра юридических лиц.

Процедура принудительного прекращения деятельности общественного объединения разделена на две стадии - приостановление и ликвидация.

Приостановление деятельности зарегистрированной национально-культурной автономии, как и других общественных объединений, может быть произведено в случае нарушения Конституции РФ, конституций или уставов субъектов Российской Федерации, законодательства России. Процедура приостановления деятельности федеральной национально-культурной автономии может быть инициирована только Генеральным прокурором Российской Федерации, а региональных и местных автономий - прокурором соответствующего субъекта РФ и осуществляется решением суда того же субъекта.

В случае если в указанные в судебном решении о приостановлении деятельности сроки национально-культурная автономия не устранила нарушения, орган, внесший такое представление, вправе обратиться в суд с заявлением о прекращении деятельности общественного объединения.

На практике такое заявление могут направить Генеральный прокурор Российской Федерации, прокуроры субъектов Федерации, а также органы юстиции, которые до этого инициировали приостановление.

Законодательно устанавливаются несколько оснований, по которым общественное объединение может быть ликвидировано в судебном порядке. Такими основаниями, в частности, являются:

- нарушение требований по ограничению создания и деятельности общественного объединения;
- виновное нарушение общественным объединением своими действиями прав и свобод граждан;
- неоднократные или грубые нарушения закона или иных правовых актов;
- систематическое осуществление общественным объединением деятельности, которая противоречит его уставным целям.

Национально-культурная автономия может быть ликвидирована не только по основаниям, предусмотренным ФЗ "Об общественных объединениях", а и в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (ст. 9).

Так, в ст. 1 ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" <15> приведены основные понятия, раскрывающие экстремистскую деятельность:

<15> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. N 148-ФЗ "О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31. Ст. 3447.

1) деятельность общественных и религиозных объединений, либо иных организаций, либо редакций средств массовой информации, либо физических лиц по планированию, организации, подготовке и совершению действий, направленных на:

- насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации;
- подрыв безопасности Российской Федерации;
- захват или присвоение властных полномочий;
- создание незаконных вооруженных формирований;
- осуществление террористической деятельности либо публичное оправдание терроризма;
- возбуждение расовой, национальной или религиозной розни, а также социальной розни, связанной с насилием или призывами к насилию;
- унижение национального достоинства;
- осуществление массовых беспорядков, хулиганских действий и актов вандализма по мотивам идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти либо вражды, а равно по мотивам ненависти либо вражды в отношении какой-либо социальной группы;
- пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности;
- воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, избирательных комиссий, а также законной деятельности должностных лиц указанных органов, комиссий, соединенное с насилием или угрозой его применения;
- публичную клевету в отношении лица, замещающего

государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, при исполнении им своих должностных обязанностей или в связи с их исполнением, соединенную с обвинением указанного лица в совершении деяний, указанных в настоящей статье, при условии что факт клеветы установлен в судебном порядке;

- применение насилия в отношении представителя государственной власти либо на угрозу применения насилия в отношении представителя государственной власти или его близких в связи с исполнением им своих должностных обязанностей;

- посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля, совершенное в целях прекращения его государственной или иной политической деятельности либо из мести за такую деятельность;

- нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда здоровью и имуществу граждан в связи с их убеждениями, расовой или национальной принадлежностью, вероисповеданием, социальной принадлежностью или социальным происхождением;

- создание и (или) распространение печатных, аудио-аудиовизуальных и иных материалов (произведений), предназначенных для публичного использования и содержащих хотя бы один из признаков, предусмотренных настоящей статьей;

2) пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения;

3) публичные призывы к осуществлению указанной деятельности, а также публичные призывы и выступления, побуждающие к осуществлению указанной деятельности, обосновывающие либо оправдывающие совершение деяний, указанных в настоящей статье;

4) финансирование указанной деятельности либо иное содействие в планировании, организации, подготовке и совершении указанных действий, в том числе путем предоставления для осуществления указанной деятельности финансовых средств, недвижимости, учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной, факсимильной и иных видов связи, информационных услуг, иных материально-технических средств.

В случае выявления фактов, свидетельствующих о наличии в их деятельности, в том числе в деятельности хотя бы одного из их

региональных или других структурных подразделений, признаков экстремизма, национально-культурной автономии выносится предупреждение в письменной форме о недопустимости такой деятельности с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения, в том числе допущенных нарушений.

Если возможно принять меры по устранению допущенных нарушений, то в предупреждении устанавливается срок для устранения указанных нарушений, составляющий не менее двух месяцев со дня вынесения предупреждения.

Предупреждение выносится Генеральным прокурором РФ или подчиненным ему соответствующим прокурором. Предупреждение может быть вынесено также федеральным органом исполнительной власти в сфере юстиции или его соответствующим территориальным органом.

Предупреждение может быть обжаловано в суд в установленном порядке.

В случае осуществления национально-культурной автономией экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие должностное лицо или орган с момента их обращения в суд по основаниям, предусмотренным ст. 9 ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности", с заявлением о ликвидации национально-культурной автономии либо запрете ее деятельности вправе своим решением приостановить деятельность национально-культурной автономии до рассмотрения судом указанного заявления.

В случае приостановления деятельности национально-культурной автономии приостанавливаются права данной национально-культурной автономии как учредителей средств массовой информации, им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, принимать участие в выборах и референдумах, использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или

штрафов, и расчетов по трудовым договорам.

Если суд не удовлетворит заявление о ликвидации национально-культурной автономии либо запрете ее деятельности, данное объединение возобновляет свою деятельность после вступления решения суда в законную силу.

В январе 2003 года проблему национального экстремизма в "своем кругу" обсуждали представители национально-культурных автономий России. Тема круглого стола, который прошел в Московском доме национальностей, была заявлена как "Экстремизм - альтернатива политике толерантных межнациональных отношений? Вопросы профилактики". Основными профилактическими мерами собравшиеся сочли воспитание культуры межнациональных отношений и запрет средствам массовой информации создавать негативный образ "националов".

Сами объекты защиты от экстремизма, то есть представители национальных диаспор, главных разжигателей национальной розни видят в средствах массовой информации.

"Экстремизм вырос не на голом месте, но кто его создал? СМИ!" - считает вице-президент московского центра культуры "Дагестан" Нина Ахметханова. По ее мнению, именно пресса и телевидение виноваты в том, что в массовом сознании преступник должен быть обязательно "нерусским". Хотя на самом деле это не так.

Не все выступавшие считали, что экстремизм уже является серьезной проблемой для нашей страны. "Экстремистские настроения в России очень слабы, - сказал председатель Национально-культурной автономии армян Москвы Самвел Григорян. - Во многих других странах они намного острее". По его мнению, национальную нетерпимость пока сдерживает тот запас толерантности, который был заложен еще во времена СССР, когда не было отдельных национальностей, а был "единый советский народ". Настоящие проблемы могут возникнуть позже, когда определять общественные настроения будет молодежь, не знавшая никакой объединяющей идеи.

В июле 2006 главам государств саммита "Большой восьмерки", Президенту России Путину В.В., Полномочному президенту по Уральскому Федеральному округу П. Латышеву, Уполномоченному по правам человека в РФ В. Лукину и руководителям центральных СМИ поступила телеграмма от имени общественных организаций и движения "За честные выборы". В ней сообщалось о сложившемся в Уральском федеральном округе попустительстве властей экстремистской деятельности таких организаций, как РНКА (Русская

национально-культурная автономия) и фашистов РНЕ (Русское национальное единство), проводящих беспрепятственно каждое воскресенье акции, пикеты на центральной площади, а также свои массовые собрания во Дворце культуры машиностроителей, где распространялись экстремистские материалы с оскорбительными текстами в отношении центральных властей, которые названы "оккупационной бандой наймитов".

Русская национально-культурная автономия и Русское национальное единство были призваны к ответу.

В случае приостановления деятельности общественного объединения его права приостанавливаются, а также его региональных и других структурных подразделений как учредителей средств массовой информации. Им запрещается пользоваться государственными и муниципальными средствами массовой информации, организовывать и проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и иные массовые акции или публичные мероприятия, использовать банковские вклады, за исключением их использования для осуществления расчетов, связанных с их хозяйственной деятельностью, возмещением причиненных их действиями убытков (ущерба), уплатой налогов, сборов или штрафов, и расчетов по трудовым договорам.

В случае принятия судом решения о ликвидации общественного или религиозного объединения его региональные и другие структурные подразделения также подлежат ликвидации.

Должностное лицо или орган с момента его обращения в суд с заявлением о ликвидации общественного объединения либо запрете его деятельности вправе своим решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления.

Министерством юстиции РФ установлен порядок рассмотрения заявлений и принятия решения о выдаче общественным объединениям дубликатов утраченных документов.

Для выдачи дубликатов свидетельства о государственной регистрации общественного объединения, в том числе политической партии, профсоюза, национально-культурной автономии, религиозной организации, и (или) уставов этих объединений в Министерство юстиции РФ или в его территориальный орган, принявшие решение о государственной регистрации указанных объединений, подаются следующие документы:

- заявление, подписанное руководителями общественного

объединения;

- решение постоянно действующего руководящего органа объединения по факту утраты подлинников документов;

- акты, справки и другие материалы и сведения, подтверждающие факт утраты подлинников указанных документов;

- опись документов, представленных для получения дубликатов утраченных документов.

Заявления о выдаче дубликатов свидетельства о государственной регистрации общественного объединения и их уставов рассматриваются в Министерстве юстиции РФ или в его территориальном органе в месячный срок. При необходимости проводится проверка достоверности факта утраты документов. По заявлению о выдаче дубликатов утраченных документов могут быть приняты решения о выдаче дубликатов документов либо об отказе в их выдаче.

По результатам рассмотрения заявления составляется заключение. Решение о выдаче дубликатов документов или об отказе в их выдаче утверждается распоряжением Министерства юстиции РФ или его территориального органа. В случае отказа в выдаче дубликатов утраченных документов заявителю сообщается об этом в письменном виде с обоснованием отказа.

При оформлении дубликатов регистрационных документов общественного объединения на лицевой стороне документа делается отметка "Дубликат". Копии выданных дубликатов документов, а также материалы, послужившие основанием для их выдачи, приобщаются к регистрационному делу объединения, хранящемуся в ведомственном реестре юридических лиц.

Документы и материалы о государственной регистрации общественных объединений формируются в отдельные регистрационные дела, в которых должны находиться все документы, представляемые на государственную регистрацию. Один экземпляр документов, необходимых для внесения записи в Единый государственный реестр юридических лиц, направляется в территориальный орган Министерства РФ по налогам и сборам; второй экземпляр документов, вместе с копией свидетельства о регистрации указанных объединений, хранится в ведомственном реестре органа юстиции, принявшего решение о государственной регистрации общественного объединения. Другие документы и материалы, представляемые для государственной регистрации объединения, возвращаются заявителю.

В регистрационные дела, хранящиеся в ведомственном реестре органов юстиции, приобщается вся последующая

переписка по тому или иному объединению, справки о проверке их уставной деятельности, ежегодная отчетная информация о продолжении деятельности общественного объединения.

Листы регистрационного дела нумеруются, скрепляются и подшиваются в папку с внутренней описью находящихся в ней документов.

Регистрационные дела хранятся в секторе ведомственного реестра Министерства юстиции РФ или его территориального органа в отдельном, специально оборудованном помещении. Уничтожение архивных дел о государственной регистрации общественных объединений не допускается. Документы о государственной регистрации указанных объединений подлежат постоянному хранению.

Национально-культурная автономия создает свои органы управления, определяет порядок их формирования, функции и названия самостоятельно в соответствии с законодательством Российской Федерации об общественных объединениях и ст. 6 ФЗ "О национально-культурной автономии".

Организационное построение общественного объединения, как правило, предполагает наличие руководящих органов, среди которых должен быть постоянно действующий, и контрольно-ревизионных органов.

Анализ уставов действующих национально-культурных автономий показывает, что высшими органами автономий всех уровней могут быть общие собрания их членов либо съезды (конференции). В федеральных национально-культурных автономиях делегаты на съезд (конференцию) направляются от региональных автономий, в региональных - от местных, в местных - от национальных общественных объединений. На практике общие собрания проходят, как правило, в региональных и местных автономиях (например, в Региональной татарской национально-культурной автономии Саратовской области, Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии). Съезд (конференция) делегатов, как правило, - высший орган федеральных национально-культурных автономий.

В одних федеральных национально-культурных автономиях действует как высший орган съезд (Федеральная национально-культурная автономия российских корейцев), в других - конференция. В то же время есть автономии, в которых конференция может созываться в промежутках между съездами (Федеральная национально-культурная автономия "Украинцы России").

Общее собрание членов автономии правомочно, если

количество присутствующих на собрании составляет не менее половины от общего количества членов автономии или избранных делегатов (например, Саратовская городская еврейская национально-культурная автономия), иногда уставы предусматривают необходимость присутствия двух третей делегатов (Федеральная национально-культурная автономия российских корейцев).

Уставы автономий определяют периодичность работы их высших органов. Период между созывами съездов, как правило, составляет три-четыре года (например, в Федеральной национальной культурной автономии "Украинцы России" - три года; в Федеральной лезгинской национально-культурной автономии - четыре). В уставах местных автономий, как правило, предусматривается меньший период между созывами высших органов (например, в Саратовской городской еврейской национально-культурной автономии общее собрание созывается не реже одного раза в год).

Предусматривается и возможность созыва внеочередных съездов (например, в Федеральной национальной культурной автономии российских корейцев - по требованию не менее одной трети от общего числа зарегистрированных региональных корейских автономий).

Высшие органы автономий формируют выборные коллегии (как правило, их именуют советами или правлениями). Они работают в период между созывами высших органов. Порядок работы - заседания (раз в квартал, раз в месяц и т.д.) с целью принятия решений по текущим вопросам. Организационные вопросы, связанные с работой этих органов, решает ответственный секретарь либо постоянно действующий руководящий коллегиальный орган, члены которого избираются из состава совета (правления). Такой постоянно действующий руководящий орган, как правило, именуется президиумом. Высшие органы автономий избирают председателей автономий, их заместителей (либо председателей советов или президентов, а также, как правило, их заместителей). В отдельных случаях председатели советов (их заместители или сопредседатели) избираются самими советами (например, в Федеральной национально-культурной автономии татар).

В обязательном порядке в автономиях всех уровней высшими органами избираются контрольно-ревизионные органы, которые наблюдают за текущей хозяйственной и финансовой деятельностью. Срок осуществления полномочий контрольно-ревизионных органов, как правило, совпадает с периодом между созывом высших органов автономий.

Сроки полномочий руководящих органов национально-культурных автономий соответствуют периоду между созывами высших органов управления автономий.

В некоторых уставах предусматривается образование исполнительных органов, которые подчиняются лицам, осуществляющим повседневное руководство деятельностью автономий (председателям, президентам), либо имеют самостоятельный статус органа, осуществляющего организацию исполнения решений представительных органов автономии. Такие органы чаще всего именуются исполкомами.

Формирование перечисленных органов четко прописано в Уставе Немецкой национально-культурной автономии Приморского края. Постоянно действующим руководящим органом Автономии является Совет Автономии, члены которого избираются Конференцией Немецкой национально-культурной автономии Приморского края на срок четыре года и ей подотчетны. Членами Совета Немецкой национально-культурной автономии Приморского края являются председатели местных национально-культурной автономий Приморского края. Лица, избранные в состав Совета, могут переизбираться неограниченное число раз.

Совет Автономии осуществляет права юридического лица от имени Автономии и исполняет ее обязанности в соответствии с настоящим Уставом, действующим законодательством с момента государственной регистрации Автономии.

Совет Автономии руководит деятельностью Автономии в перерывах между Конференциями и решает любые вопросы, отнесенные к его компетенции.

Совет Автономии:

- обеспечивает выполнение решений Съезда Федеральной национально-культурной автономии российских немцев, других вышестоящих руководящих органов Федеральной национально-культурной автономии российских немцев Конференций Немецкой национально-культурной автономии Приморского края;

- организует деятельность Немецкой национально-культурной автономии Приморского края в пределах своей компетенции;

- избирает делегатов внеочередного Съезда Федеральной национально-культурной автономии российских немцев в случае невозможности проведения Конференции Немецкой национально-культурной автономии Приморского края в установленный срок;

- созывает годовую и внеочередную Конференцию Немецкой национально-культурной автономии Приморского края,

утверждает повестку дня;

- осуществляет прием в члены Федеральной национально-культурной автономии российских немцев граждан и местных национально-культурных автономий, региональных и местных национальных общественных объединений;

- принимает решения об исключении из членов Федеральной национально-культурной автономии российских немцев граждан, местных национально-культурных автономий, региональных и местных национальных общественных объединений, состоящих на учете в Немецкой национально-культурной автономии Приморского края;

- формирует Правление; утверждает его штаты;

- утверждает внутренние документы Автономии, определяющие порядок ее деятельности;

- принимает решения о создании некоммерческих учреждений и организаций;

- распоряжается имуществом и денежными средствами Автономии в рамках, определенных Конференцией Немецкой национально-культурной автономии Приморского края;

- устанавливает норму представительства делегатов от местных национально-культурных автономий на Конференцию;

- осуществляет координацию действий местных национально-культурных автономий Федеральной национально-культурной автономии российских немцев;

- утверждает ежегодный бюджет Автономии в общем объеме и конкретные статьи расходов и доходов; утверждает финансовый план и вносит в него изменения; утверждает годовой бухгалтерский баланс;

- по согласованию с Администрацией Федеральной национально-культурной автономии российских немцев организует бухгалтерский учет и отчетность;

- устанавливает размер членских взносов;

- принимает решение об оказании материальной помощи членам Автономии.

Решения на заседаниях Совета принимаются простым большинством голосов при открытом голосовании. Заседания Совета проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в 3 месяца.

Заседания Совета созываются Председателем Совета, а в его отсутствие - одним из Заместителей Председателя Совета по его поручению. Внеочередное заседание Совета может быть созвано по решению Председателя Совета или по решению более половины членов Совета.

Заседания Совета правомочны, если на них присутствует

более половины членов Совета.

Решения на заседаниях Совета принимаются простым большинством голосов членов Совета при открытом голосовании и при наличии кворума. Каждый член Совета имеет один голос. На заседании Совета ведется протокол, подписываемый председательствующим и секретарем заседания.

Председатель Совета Автономии избирается из числа членов Совета Автономии Конференцией членов Автономии прямым голосованием на альтернативной основе сроком на четыре года. Кандидатуру заместителя Председателя Совета Немецкой национально-культурной автономии Приморского края предлагает лицо, выдвинутое для избрания Председателем Немецкой национально-культурной автономии Приморского края.

Председатель Совета Автономии:

- осуществляет руководство Немецкой национально-культурной автономии Приморского края, руководит Советом Немецкой национально-культурной автономии Приморского края;

- обеспечивает выполнение решений Съезда Федеральной национально-культурной автономии российских немцев, руководящих органов Федеральной национально-культурной автономии российских немцев, Конференции и Совета Немецкой национально-культурной автономии Приморского края; распределяет обязанности между своими Заместителями и членами Совета Автономии;

- созывает и проводит заседания Совета Автономии;

- выдает доверенности и подписывает документы, исходящие от Совета Автономии;

- без доверенности представляет интересы Немецкой национально-культурной автономии Приморского края в органах государственной власти и местного самоуправления, в коммерческих и некоммерческих организациях и осуществляет деятельность от имени Автономии как на территории РФ, так и за ее пределами; принимает решения о командировках работников Совета Немецкой национально-культурной автономии Приморского края;

- заключает договоры, соглашения, совершает иные юридические действия в соответствии с действующим законодательством и настоящим Уставом;

- распоряжается имуществом и средствами Немецкой национально-культурной автономии Приморского края в пределах своей компетенции, открывает расчетный и иные счета в банковских учреждениях;

- имеет право первой подписи финансовых документов, подписывает документы, относящиеся к компетенции Немецкой национально-культурной автономии Приморского края.

Председатель Совета председательствует на Конференции Автономии. Во время отсутствия Председателя Совета его обязанности исполняет один из его Заместителей по поручению Председателя Совета.

За невыполнение положений Устава, решений руководящих органов Федеральной национально-культурной автономии российских немцев или нарушение действующего законодательства полномочия Председателя Совета Немецкой национально-культурной автономии Приморского края могут быть приостановлены решением Совета Федеральной национально-культурной автономии российских немцев до созыва Внеочередной Конференции Немецкой национально-культурной автономии Приморского края для принятия решения по данному вопросу. В этот период обязанности Председателя Совета Немецкой национально-культурной автономии Приморского края исполняет один из его Заместителей по решению Совета Немецкой национально-культурной автономии Приморского края.

Анализ показывает, что отдельные уставы автономий содержат неоправданные ограничения по формированию руководящих и контрольно-ревизионных органов. Так, например, в Федеральной национально-культурной автономии "Российские немцы" все избираемые Съездом члены представительного, руководящего и контролирующего органов автономии должны быть гражданами Российской Федерации и постоянно проживать на ее территории. Поскольку органы управления автономиями - неполитические структуры, представляется, что подобные ограничения не вполне согласуются с Конституцией РФ, федеральным законодательством (например, постоянно проживающие в стране иностранные граждане могли бы участвовать в деятельности национально-культурной автономии).

Контрольно-ревизионная комиссия осуществляет контроль за финансово-хозяйственной деятельностью автономии и соблюдением ею Устава национально-культурной автономии.

Контрольно-ревизионная комиссия избирается Конференцией Автономии, на которой определяется количественный состав, порядок избрания и отзыва членов контрольно-ревизионной комиссии. Члены контрольно-ревизионной комиссии не могут быть членами Совета автономии, штатными сотрудниками автономии.

Ревизии проводятся контрольно-ревизионной комиссией по плану, утвержденному Конференцией Автономии по требованию Совета Автономии или по требованию не менее 2/3 членов Автономии. По результатам ревизии контрольно-ревизионная комиссия вправе требовать созыва внеочередной Конференции Автономии.

Контрольно-ревизионная комиссия предоставляет Конференции отчет о проведенной ревизии, сопровождаемый рекомендациями по устранению недостатков и заключение по годовым отчетам и балансам.

Члены контрольно-ревизионной комиссии могут участвовать в заседаниях Совета Автономии без права совещательного голоса.

Особое место занимают органы межрегиональной координации деятельности различных национально-культурных автономий. Такие органы созданы, например, региональными национально-культурными автономиями, входящими в структуру Федеральной национально-культурной автономии "Российские немцы" (Саратовской, Челябинской областей, Татарстана и др.). Они образовали Межрегиональный совет. Однако процедура создания координационных органов и их цели таковы, что они не влекут за собой образование федеральных национально-культурных автономий. В этой связи ФЗ "О национально-культурной автономии" предусматривает возможность образования органов межрегиональной координации без образования межрегиональной национально-культурной автономии. Это позволяет оперативно решать различные задачи, например, создавать упомянутые органы для проведения разовых мероприятий и т.д. В таком же порядке может осуществляться взаимодействие национально-культурных автономий различных этнических общностей (для этих целей межрегиональная национально-культурная автономия не может быть создана).

В ст. 6 комментируемого Закона нет понятия межрегиональные национально-культурные автономии, а в ФЗ "Об общественных объединениях" упомянуты межрегиональные общественные объединения. Это обусловлено возможностью образования федеральной национально-культурной автономии региональными национально-культурными автономиями двух субъектов Российской Федерации. Создавать предусмотренные настоящим Федеральным законом органы межрегиональной координации целесообразно при существующей федеральной национально-культурной автономии соответствующей этнической общности для решения задач, стоящих только перед частью региональных национально-культурных автономий,

входящих в данную федеральную автономию.

Комментируемый Закон не решает вопросы членства в национально-культурной автономии. Вместе с тем имеющаяся правоприменительная практика показывает, что большинство национально-культурных автономий учреждается в организационно-правовой форме - общественная организация. Это вытекает из того, что учредителями национально-культурной автономии могут выступать только общественные объединения и их заинтересованность в совместном решении задач общественного объединения оформляется соответствующими документами, позволяющими учитывать количество их членов.

Уставом соответствующей национально-культурной автономии определяется порядок приема в члены национально-культурной автономии.

Например, Устав Немецкой национально-культурной автономии Приморского края, утвержденный на конференции Немецкой национально-культурной автономии Приморского края Протоколом N 2 от 16 августа 1998 года (изменения внесены на конференции Протокол N 3 от 2 июня 1999 года, Протоколом N 6 от 25 мая 2002 года), в ст. 5 раскрывает условия и порядок приема в члены Автономии.

Членство в Немецкой национально-культурной автономии Приморского края является добровольным. Членами Автономии могут быть граждане, достигшие 18-летнего возраста, относящие себя к немецкой национальности, а также лица любой другой национальности, тяготеющие к немецкой культуре, и юридические лица - национальные и другие общественные объединения, заинтересованные в сохранении национальной немецкой самобытности и немецкого языка, национальной культуры, в достижении других целей Автономии, предусмотренных настоящим Уставом, признающие настоящий Устав, уплачивающие членские взносы.

Прием в члены Автономии производится Советом или Советом объединений на местах. Совет рассматривает поступившие документы о приеме в члены Автономии в месячный срок со дня их получения. Членство в Автономии исчисляется со дня принятия решения Советом Автономии о приеме в члены Автономии. Список членов Автономии ведется Правлением Автономии. Размер и порядок оплаты членских взносов устанавливает Совет Автономии.

В соответствии с ч. 13 ст. 21 ФЗ "Об общественных объединениях" все зарегистрированные общественные объединения включаются в единый государственный реестр юридических лиц. Таким образом, реестр национально-

культурных автономий является выпиской из него, также является единым, и следовательно, ведется в одном месте - федеральном органе исполнительной власти Российской Федерации по делам национальностей.

В соответствии с подп. 18 п. 6 Положения о Федеральной регистрационной службе, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 13.10.2004 N 1315, Федеральная регистрационная служба ведет реестр национально-культурных автономий.

Решение о государственной регистрации федеральной национально-культурной автономии принимается Росрегистрацией.

Решение о государственной регистрации региональной или местной национально-культурной автономии принимается территориальным органом Росрегистрации.

После принятия решения о государственной регистрации региональной или местной национально-культурной автономии и получения от налогового органа информации о внесении в единый государственный реестр юридических лиц соответствующей записи территориальный орган в трехдневный срок направляет в Росрегистрацию извещение с указанием необходимых для включения в реестр национально-культурных автономий сведений и копии подтверждающих документов.

Изменения, вносимые в уставы национально-культурных автономий и в иные сведения, содержащиеся в едином государственном реестре юридических лиц, направляются в Росрегистрацию в том же порядке.

Реестр национально-культурных автономий содержит следующие сведения:

- наименование национально-культурной автономии и указание на территориальный статус;
- руководящий орган, адрес (место нахождения) руководящего органа, телефон/факс;
- лицо, имеющее право без доверенности действовать от имени национально-культурной автономии (фамилия, имя, отчество); номер свидетельства о регистрации, дата регистрации;
- основной государственный регистрационный номер, дата регистрации.

Во исполнение положений ст. 6 Федерального закона "О национально-культурной автономии" данные реестра национально-культурных автономий для всеобщего ознакомления размещаются на сайте Федеральной регистрационной службы в информационно-телекоммуникационной сети общего пользования.

Изменение содержащихся в реестре сведений или внесение записи об исключении национально-культурной автономии из реестра осуществляется Росрегистрацией в том же порядке, что и включение национально-культурных автономий в реестр.

Росрегистрация исключает из реестра национально-культурную автономию в случае ее ликвидации и в иных случаях, предусмотренных законодательством.

Реестр национально-культурных автономий является открытым для всеобщего ознакомления. Это может быть существенным для всех лиц, заинтересованных в развитии самосознания народов нашей страны.

Статья 7. Консультативные советы по делам национально-культурных автономий

Комментарий к статье 7

В ст. 7 данного Закона говорится, что при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также при органах местного самоуправления могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Как известно, такой же Консультативный совет по делам национально-культурных автономий предусмотрен сейчас в соответствии с комментируемым Законом (ст. 7) при федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном в сфере культуры.

Органы государственной власти и национально-культурные автономии имеют общую цель - укрепление государственности, что подразумевает необходимость совместной плодотворной работы. При этом следует исходить из того факта, что институт национально-культурных автономий в многонациональной России возник в первую очередь для того, чтобы начать путь к выравниванию конституционно закрепленных равных прав всех народов нашего государства.

Многие проблемы правового характера в процессе становления и деятельности института национально-культурных автономий решаются во взаимодействии с Государственной Думой в целом, а также с Комитетом Государственной Думы по делам национальностей.

Каждая национально-культурная автономия должна взаимодействовать с органами власти, исходя из того принципа, что Федеральная национально-культурная автономия является неполитической, непартийной организацией, равно относится ко всем политическим силам, но в политической и партийной жизни

не участвует. Федеральная национально-культурная автономия сотрудничает с действующей властью и никогда не противопоставляет ей себя.

В то же время органы исполнительной и законодательной власти не поняли до конца, насколько для них важны национально-культурные автономии. Дело в том, что создавшие их народы заявили как минимум о двух вещах.

Во-первых, о том, что они не будут политизировать национальное движение. В многонациональной стране политизация национальных организаций губельна для государства. Создав национально-культурные автономии, а не общественно-политические организации, эти народы ясно показывают, что они не будут заниматься политикой. Более того, следовало бы распускать те национально-культурные автономии, которые будут заниматься политической деятельностью.

Во-вторых, создав национально-культурные автономии, их основатели заявили о том, что готовы работать в рамках экстерриториальной автономии, не претендуют на территориальную автономию. Это ведь самые надежные из всех национальных организаций партнеры для государства, для власти, это проводники государственной политики в национальных отношениях.

Создание консультативных советов представляется необходимым для того, чтобы содействовать деятельности национально-культурных автономий, представляя и защищая их интересы в соответствующих органах исполнительной власти. Консультативные советы, в свою очередь, позволят органам исполнительной власти постоянно быть осведомленными о состоянии национальных отношений и своевременно направлять их развитие в соответствии с Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации. Особое внимание консультативным советам следует обращать на обеспечение мирного развития национальных отношений и их стабильности, формирование толерантности, уважения, открытости в отношениях между лицами разных национальностей. Именно поэтому консультативным советам следует осуществлять согласование деятельности национально-культурных автономий и содействовать укреплению связей между ними.

Консультативные советы могут существенно влиять на позитивное развитие межнациональных отношений, разрабатывая соответствующие программы и проекты нормативных актов, направленных на защиту прав и законных интересов различных этнических общностей.

В связи с тем что Консультативный совет по делам национально-культурных автономий является совещательным органом, согласование деятельности национально-культурных автономий, действующих в субъектах Российской Федерации, может осуществляться им с учетом конституционного определения предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Представительство и защита в органах государственной власти и местного самоуправления культурных и социальных интересов этнических общностей Консультативным советом может и должна осуществляться на основе и после консультаций с соответствующими органами, организации необходимых запросов в те или иные ведомства, и подготовки аналитических материалов.

Для участия в подготовке федеральных программ, проектов нормативных актов, а также в подготовке и других решений Консультативный совет имеет право своими решениями создавать рабочие группы, состоящие из необходимых специалистов.

Делегирование в Консультативный совет на определенный срок представителей каждой федеральной национально-культурной автономии должно происходить в соответствии с процедурами, закрепленными в уставных документах национально-культурных автономий. Уполномоченные представители национально-культурных автономий включаются в состав Консультативного совета по представлению Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям, а также представителей ведомств и государственных служб.

Часть 4 ст. 7 о порядке образования, деятельности и ликвидации консультационного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 29.06.2004 N 58-ФЗ <16>.

<16> Федеральный закон от 29.06.2004 N 58-ФЗ (в ред. от 15.04.2006) "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с осуществлением мер по совершенствованию государственного управления" // Собрание законодательства РФ. 2004. N 27. Ст. 2711.

Статья 7 рассматриваемого Закона не устанавливает обязанности субъектов Российской Федерации создавать при их органах исполнительной власти консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. В законе, однако, указано, что такие органы могут создаваться, причем порядок их образования, деятельности и ликвидации определяется самими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время создание такого консультативного совета по делам национально-культурных автономий, но только при Министерстве по делам национальностей Республики Коми, предусмотрено Законом Республики Коми от 9 декабря 1996 г. N 41-РЗ "О национально-культурной автономии". В полномочия этого органа входит:

согласование деятельности национально-культурных автономий, содействие установлению и укреплению связей между ними;

представление и защита культурных, социальных и иных законных интересов национальностей и этнических групп в республиканских органах государственной власти;

участие в подготовке федеральных, республиканских программ в области развития национальных языков, культуры, проектов республиканских нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы национальностей и этнических групп;

внесение на рассмотрение Министерства по делам национальностей Республики Коми предложения по вопросам национально-культурного развития, информирование органов государственной власти республики о проблемах национальностей и этнических групп.

Так, подобный Закон "Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае" <17> был принят в ноябре 2001 г. Законодательной Думой этого субъекта Федерации. Согласно данному Закону, "уполномоченными представителями коренных малочисленных народов Севера в крае признаются общественные организации коренных малочисленных народов Севера, их объединения (союзы, ассоциации) или граждане, уполномоченные коренными малочисленными народами Севера представлять их интересы в отношениях с органами государственной власти края и органами местного самоуправления по вопросам социально-экономического развития территорий традиционного природопользования, защиты исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, их традиционного

образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности". При этом если уполномоченным представителем коренных малочисленных народов Севера избрана общественная организация, объединение, то ее представляет во всех вопросах председатель (руководитель) этой организации или объединения. В Законе определяется порядок избрания уполномоченного представителя, срок, в течение которого он действует, его права и обязанности. Уполномоченным представителям даны достаточно широкие полномочия, касающиеся их участия в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления края и защиты в них прав и интересов коренных малочисленных народов. Они участвуют в подготовке органами государственной власти края и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов коренных малочисленных народов Севера. Участвуют в разработке проектов федеральных, краевых и муниципальных программ развития этих народов, вносят предложения в администрацию края и органы местного самоуправления о необходимости образования территорий традиционного природопользования, установлении их границ, правового режима; участвуют в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного природопользования или традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов, а также осуществляют иные полномочия. При Губернаторе края на общественных началах создан Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, который состоит из председателей районных Советов уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера.

<17> Закон Хабаровского края от 27 ноября 2001 г. N 351 (в ред. Закона от 29.01.2003 N 93) "Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов в Хабаровском крае" // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2001. N 11 (ч. 1).

Подобный орган - Комиссия по делам национальностей - создан также при главе администрации Челябинской области. Она формируется главой администрации Челябинской области по предложениям национально-культурных и других национальных общественных объединений в целях согласования государственных интересов и интересов народов, населяющих

Челябинскую область.

Аналогичным образом решается в Законе проблема и в отношении муниципальных образований. При их органах местного самоуправления также могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами самих муниципальных образований.

В проекте закона Ямало-Ненецкого автономного округа "О государственной поддержке национально-культурных автономий в Ямало-Ненецком автономном округе" ст. 8 посвящена созданию консультативного совета по делам национально-культурных автономий.

При администрации автономного округа предполагается создать консультативный совет по делам национально-культурных автономий, который будет действовать на общественных началах в целях согласования деятельности национально-культурных автономий, содействия установлению и укреплению связей между ними, представления и защиты в органах государственной власти и органах местного самоуправления культурных и социальных интересов этнических общностей, участия в подготовке окружных и местных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям.

Порядок образования, деятельности и ликвидации данного консультативного совета по делам национально-культурных автономий утверждается администрацией автономного округа.

Иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий будут создаваться при органах местного самоуправления по инициативе органов местного самоуправления и национально-культурных автономий.

В целях дальнейшего развития взаимодействия с национально-культурными автономиями и организациями, руководствуясь Федеральным законом "О национальной культурной автономии" и Уставом города Новосибирска при мэрии Новосибирска создан Консультативный совет по делам национально-культурных автономий и организаций. Консультативный совет по делам национально-культурных автономий и организаций при мэрии Новосибирска является коллегиальным совещательным органом при рассмотрении

вопросов, возникающих в сфере деятельности национально-культурных автономий и других общественных организаций, представляющих интересы этнических общностей.

Совет организует свою деятельность на принципах взаимного доверия, сотрудничества, равноправия, гласности, законности и действует на общественных началах.

Совет создается и прекращает свою деятельность на основании постановления мэра.

Срок полномочий совета - четыре года.

Среди основных задач совета можно назвать следующие:

1. Содействие сохранению исторически сложившегося на территории города Новосибирска многонационального общества, его духовно-нравственного потенциала, традиций и обычаев.

2. Содействие национально-культурным автономиям и организациям в решении вопросов сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры.

3. Создание благоприятных условий для деятельности национально-культурных автономий и организаций в городе Новосибирске.

Совет выполняет ряд функций, таких как:

1. Изучение и анализ ситуации в национально-культурной сфере, определяющей ее процессы и явления, выработка рекомендаций и предложений по стабилизации.

2. Внесение предложений о приоритетных направлениях взаимодействия мэрии и национально-культурных автономий и организаций, в том числе о проектах грантовых программ мэрии, целевых программ и плана социально-экономического развития города.

3. Участие в организации и проведении массовых национально-культурных мероприятий (фестивали, конкурсы, смотры, выставки и др.).

4. Взаимодействие с общественными организациями, органами территориального общественного самоуправления, научными учреждениями и другими организациями по вопросам, входящим в компетенцию совета.

5. Взаимодействие с национально-культурными автономиями и организациями в Российской Федерации и за рубежом.

6. Организационно-методическое обеспечение совещаний, конференций, рабочих встреч, брифингов и других мероприятий, проводимых мэрией совместно с национально-культурными автономиями и организациями.

7. Содействие изданию литературы на национальных языках, развитию художественных народных промыслов и ремесел.

8. Организация взаимодействия со средствами массовой информации, информирование общественности города о работе совета, деятельности национально-культурных автономий и организаций, содействие изданию информационных и иных материалов по вопросам, входящим в компетенцию совета.

9. Участие в подготовке решений по привлечению финансовых средств для проведения межнациональных мероприятий общегородского значения и оказание организационно-методической помощи национально-культурным автономиям и организациям.

10. Консультирование по национальным проблемам граждан, относящих себя к определенным этническим общностям.

Итак, подобные консультативные советы или иные совещательные органы могут не только координировать деятельность национально-культурных автономий, действующих в пределах территорий субъектов Российской Федерации, содействовать установлению и укреплению связей между ними, но и представлять и защищать в органах государственной власти субъектов Федерации культурные и социальные интересы и запросы этнических общностей.

Следует отметить, что такие органы уже имеются в целом ряде субъектов Российской Федерации. Так, например, в соответствии с Постановлением от 23 июля 2002 г. N 377 Губернатора Челябинской области "О Консультативном совете по национальным вопросам при губернаторе Челябинской области" <18>, в целях упрочения и поддержания межнационального и межконфессионального мира и согласия, укрепления социально-политической стабильности в Челябинской области, оказания содействия органам власти и национально-культурным объединениям области в реализации мероприятий, направленных на национально-культурное развитие народов Челябинской области, был создан Консультативный совет по национальным вопросам при Губернаторе Челябинской области. Консультативный совет создается из числа руководителей областных национально-культурных центров, чьи уставы зарегистрированы в Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Челябинской области, членов Правительства Челябинской области, руководителей управлений и комитетов, ученых и специалистов. Он является консультативным органом и действует на общественных началах.

<18> Постановление от 23 июля 2002 г. N 377 Губернатора Челябинской области "О Консультативном совете по национальным вопросам при Губернаторе Челябинской области"

// Сборник нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Челябинской области. 2002. N 5 (июль - август).

Указом Президента Республики Бурятия от 9 февраля 1998 г. N 27 был образован Совет Национальностей Республики Бурятия, действующий как общественный консультативный орган при Президенте Республики в целях рассмотрения вопросов, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина в области национально-культурных отношений.

Аналогичный орган - Консультативный совет по вопросам региональной национальной политики, государственно-религиозных и межконфессиональных отношений создан при совете администрации Красноярского края Постановлением совета администрации Красноярского края от 7 марта 2002 г. N 38-п "О создании Консультативного совета по вопросам региональной национальной политики, государственно-религиозных и межконфессиональных отношений при совете администрации края".

Цель его создания - совершенствовать механизм координации совместных усилий и выработки единых подходов органов государственной власти края и органов местного самоуправления в области взаимодействия с национальными и религиозными организациями (объединениями) на территории края. Вместе с тем возникает вполне правомерный вопрос относительно наименования данного органа, поскольку неясно, что в данном случае понимается под государственно-религиозными отношениями. В Положении об этом органе, утвержденном Постановлением совета администрации Красноярского края о его создании, данный вопрос не раскрывается. Однако вполне очевидно, что такая трактовка вступает в противоречие со ст. 14 Конституции Российской Федерации, в ч. 1 которой устанавливается, что Российская Федерация - светское государство и никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной. Поэтому и употребление такого понятия, как "государственно-религиозные отношения" является некорректным.

В Законе Санкт-Петербурга "О межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге" ст. 9 посвящена взаимодействию органов государственной власти Санкт-Петербурга с национально-культурными автономиями, национальными и межнациональными общественными объединениями <19>.

<19> Закон Санкт-Петербурга "О межнациональных

отношениях в Санкт-Петербурге" от 6 октября 2004 г. N 452-67 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 2004. N 22.

В целях обеспечения эффективности реализации политики Санкт-Петербурга в области межнациональных отношений, координации деятельности национально-культурных автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге, в области развития национальной культуры, национального (родного) языка, сохранения и развития национально-культурной самобытности, а также обеспечения защиты прав, свобод и интересов жителей Санкт-Петербурга, связанных с их национальной принадлежностью, при исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга могут создаваться постоянно действующие консультативно-совещательные органы, а также научно-исследовательские центры и экспертные советы по национальным и межнациональным проблемам.

Порядок создания, деятельности и ликвидации, а также состав Консультативного совета по делам национально-культурных автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге (далее - Консультативный совет), определяется Правительством Санкт-Петербурга.

Консультативный совет состоит из делегированных на срок, определенный Правительством Санкт-Петербурга, представителей региональных национально-культурных автономий, межнациональных и национальных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге.

Основными задачами Консультативного совета являются:

- согласование деятельности национально-культурных автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге, установление и укрепление связей между ними;

- представление и защита в органах государственной власти Санкт-Петербурга прав и законных интересов жителей Санкт-Петербурга;

- участие в подготовке программ в области сохранения и развития национального (родного) языка и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов Санкт-Петербурга, а также других решений, затрагивающих права и законные интересы жителей Санкт-Петербурга.

Таким образом, вопросы создания и деятельности консультативных советов или иных совещательных органов по делам национально-культурных автономий в субъектах

Российской Федерации и на местном уровне, должны решаться исходя из сложившихся в них конкретных ситуаций. В частности, с учетом национального состава населения, наличия национально-культурных и иных общественных объединений, ставящих задачу развития национальных языков и культуры, и т.п.

Следует отметить, что международный опыт деятельности подобных вышеназванным структур, позволяет утверждать, что, как правило, создание консультативных советов по проблемам, связанным с реализацией национальных отношений, в том числе касающимся защиты прав национальных меньшинств и малочисленных этнических общностей, способствует снижению напряженности в регионах с наличием многонационального компонента и позволяет переключать внимание национальной общественности на конкретные мероприятия национально-культурного характера.

Глава III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО (РОДНОГО) ЯЗЫКА

Статья 8. Государственная защита национальных (родных) языков

Комментарий к статье 8

Настоящая статья закрепляет государственную защиту сохранения, развития и использования национальных языков на территории Российской Федерации. Конституционно-правовые основы государственной политики в отношении национальных языков закреплены в ч. 2 ст. 26 Конституции Российской Федерации, в которой указывается, что каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Кроме того, конституционное оформление государственной политики в отношении языков нашло свое закрепление в ст. 68 Конституции Российской Федерации. Русскому языку в ней придан статус государственного. Регламентируется также, что республики вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации. Одновременно государство создает и

гарантирует равные возможности для сохранения и развития всех языков народов России (ч. 3 ст. 68).

Конституционное закрепление принципа двуязычия имеет исключительно важное значение для России, где он играет роль одного из главных начал общедемократического устройства страны.

Язык - средство выражения национального самосознания, ведения государственных дел, организации всей общественно-политической, культурной и деловой жизни, отношений между людьми и их объединениями. При таком подходе право общаться на родном языке стало восприниматься в качестве одного из неотъемлемых прав человека, народа, атрибутов суверенитета наций.

Принципиальные положения, касающиеся гарантий использования национального языка, содержатся также в ряде федеральных законов. Так, Законом РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" (далее - Закон о языках народов Российской Федерации) определены основы правового статуса языков народов, проживающих в Российской Федерации, в том числе и национальных меньшинств, гарантии их защиты; урегулировано использование языков в различных сферах государственной деятельности, в обучении и воспитании, в топонимике; предоставлена возможность установления ответственности за пропаганду вражды и пренебрежение к любому языку, нарушение конституционно установленных принципов национальной политики, создание ограничений и привилегий в использовании языков и др.

1 июня 2005 г. Президентом Российской Федерации подписан Закон N 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации" (далее - Закон о государственном языке). Новый Закон не заменяет Закон о языках народов Российской Федерации, а расширяет и дополняет всю законодательную базу, регулиющую использование русского языка как государственного. Об этом четко сказано в самом Законе о государственном языке: "Законодательство Российской Федерации о государственном языке Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих проблемы языка".

Порядок составления служебных документов в тех регионах, где проживает население, говорящее не только на русском языке, особенно в республиках в составе Российской Федерации, основывается на положениях этого законодательства. Прежде всего это главы 3 и 4 Закона о языках народов Российской Федерации, посвященные использованию языков народов Российской Федерации в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления (гл. III) и в деятельности государственных органов, организаций, предприятий, учреждений (гл. IV), и новый Закон о государственном языке.

Эти два Закона должны рассматриваться вместе. В новом Законе о государственном языке в дополнение к Закону о языках народов Российской Федерации более четко очерчена сфера использования государственного языка. Во-первых, государственный язык подлежит обязательному использованию в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных государственных органов, органах местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства.

В соответствии с Законом о языках народов Российской Федерации в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик. Государственный язык является обязательным и при опубликовании федеральных законов и иных правительственных актов, но в республиках Российской Федерации они наряду с официальным опубликованием на государственном русском языке могут быть опубликованы на государственных языках республик. Это же правило распространяется на правовые акты республик, законы и иные нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономных областей, автономных округов.

Закон о государственном языке уточняет, что в случае использования других языков тексты на русском языке и языках других народов Российской Федерации должны быть идентичны по содержанию и техническому оформлению.

Так как в настоящее время широко используется не только письменная, но и звуковая информация, в соответствии с Законом о государственном языке она также должна быть идентична по содержанию, звучанию и способам передачи как

на государственном языке, так и других языках.

Как в Законе о языках народов Российской Федерации, так и в Законе о государственном языке специально выделяются пункты о языке подготовки и проведения выборов и референдумов. Государственный язык в этом случае является обязательным, но в Законе о языках народов Российской Федерации указано о возможности, наряду с государственным языком, использовать и языки народов Российской Федерации в республиках и на территориях компактного проживания населения субъектов Российской Федерации. Избирательные бюллетени на таких территориях печатаются на двух и более языках. Протоколы итогов голосования результатов выборов и референдумов оформляются на государственном языке, а при необходимости также на других языках народов Российской Федерации.

Кроме этих Законов такие нормы содержатся в законодательных актах, регулирующих разные области общественной жизни. В государственно-правовой сфере данные нормы содержатся в актах, посвященных организации и деятельности государственных органов, организации и проведению выборов, отзыва народных депутатов, референдумов и др. Вопросы использования языков регулируются в законодательных актах, посвященных судебной деятельности: в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации", Федеральном конституционном законе от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации", в Уголовно-процессуальном кодексе от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ, Гражданском процессуальном кодексе РФ от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ, Арбитражном процессуальном кодексе от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ и др. Положения о языках имеются в Законе РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации", Основах законодательства РФ о нотариате от 11 февраля 1993 г. N 4462-1. Кроме того, отдельные нормы о языках имеются также в нормативных актах, регулирующих коммерческую сферу деятельности. К их числу можно отнести Патентный закон РФ от 23 сентября 1992 г. N 3517-1, Закон РФ от 23 сентября 1992 г. N 3520-1 "О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров", Федеральный закон от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ "О рекламе".

Закон РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" устанавливает право граждан Российской Федерации на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей,

предоставляемых системой образования. Закон, устранив монополизм государства на социальный заказ школ и провозгласив правовую защиту национальных языков, не просто расширял, а предоставлял принципиально новые возможности удовлетворения языковых интересов и ожиданий народов.

В 2002 году состоялась перепись населения. В рамках микропереписи демографы и социологи провели опрос граждан России ста тридцати девяти национальностей, имеющий целью выяснить, как и в каком объеме они пользуются своим родным языком в трех основных случаях - дома, в кругу семьи; в дошкольном учреждении и учебном заведении; на работе. Вот типичные примеры.

Из каждой тысячи лезгин в семье на родном языке говорят 842 человека, в детском саду, школе и вузе - 138, на работе - 395. На русском соответственно - 152, 842 и 804 (сумма не всегда равна тысяче, т.к. обычно есть небольшой процент не ответивших на вопрос). Из широкой социальной среды - детской, юношеской, взрослой - родной язык уходит, замещаясь русским. Языком активного общения лезгинский остается только дома. Картина эта характерна для большинства компактно проживающих народов Российской Федерации независимо от их численности. Для учебы и профессиональной деятельности русский, как правило, оказывается предпочтительнее даже в тех случаях, когда русскоязычное население в данной местности не преобладает. Исключение составляют только тувинцы и якуты, предпочитающие родной язык во всех ситуациях. Дома на нем говорят почти все, за порогом - семеро из десяти. Неплохо держатся алтайцы: в школе и на работе на диалектах родного ойротского говорит каждый второй. Среди же так называемых малых народов, особенно северных, численностью от нескольких десятков тысяч до нескольких сотен человек, картина удручающая: большинство из них пользуется языком своей национальности только в кругу семьи, и то все меньше и меньше. По-чукотски, мансийски, корякски даже дома говорят всего три - четыре процента представителей этих национальностей, а саамы, юкагиры, орочи, негидальцы, ороки, белуджи, дунгане, караимы своими языками перестали пользоваться вообще. Но ведь раз нет языка, нет и народа.

Конституционно-правовое закрепление использования родного языка осуществляется и на уровне субъектов Федерации как в конституциях и в уставах, так и в отдельных законах, особенно тех субъектов, в которых проживает несколько народов, говорящих на различных языках. Это, прежде всего, республики в составе Российской Федерации и автономные округа. Так,

Конституция Республики Дагестан от 26 июля 1994 г. устанавливает: "Республика Дагестан гарантирует всем народам сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития" (см. ч. 2 ст. 10). Конституция Республики Коми от 17 февраля 1994 года также гарантирует "народам, проживающим на территории республики, право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития" (см. ч. 2 ст. 67). Подобные нормы предусмотрены также Конституциями Республики Башкортостан (ст. 36), Республики Саха (Якутия) (ст. ст. 46, 49), Республики Бурятия (ст. 67 4.2), Удмуртской Республики (ст. 26) и др.

В настоящее время уже в 19 республиках в составе Российской Федерации разработаны и приняты законы о языках, закрепившие статус государственного языка республик, а также в той или иной степени право на использование национального языка другими народами. Законы, регламентирующие порядок использования языков национальных меньшинств и коренных малочисленных народов, приняты не только в республиках, но и в других субъектах Федерации.

В законах о языках гарантируются права на пользование национальным родным языком: на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества; на обращение в государственные органы, предприятия, учреждения и организации не только на государственном языке (языках), но и на любом ином языке, которым лицо владеет. Предоставляются гарантии использования родного языка в судебном процессе. В ряде законов о языках определяется право использования национальных языков в местах компактного проживания национальных меньшинств и коренных малочисленных народов. В частности, подобная норма содержится в ст. 12 Закона Республики Бурятия "О языках народов Республики Бурятия", в которой устанавливается право малочисленного населения Республики (эвенки, татары, немцы и др.) при условии их компактного проживания на применение языка большинства населения данной местности в деятельности государственных органов, делопроизводстве, проведении выборов и референдумов. Аналогичная норма предусмотрена для национальных меньшинств Законом Республики Татарстан, где язык национального меньшинства в местах его компактного проживания может применяться наряду с государственными языками в официальных сферах. В законах о языках некоторых субъектов предусмотрены и другие дополнительные возможности использования языков национальных меньшинств. Например, в Татарстане в сферах промышленности, связи, транспорта,

энергетики, экономики допускается употребление языков национальных меньшинств с учетом интересов местного населения.

Языковые гарантии прав народов и национальных меньшинств содержатся не только в специальных актах о языках, но и в других законах субъектов Федерации, регламентирующих важнейшие аспекты общественной жизни региона. К примеру, Закон Республики Татарстан "О референдуме" от 29 ноября 1991 г. предусматривает публикацию всех решений государственных органов, касающихся проведения референдума, на государственных языках республики, т.е. русском и татарском, а в местностях компактного проживания других народов, у которых родными языками не являются государственные языки республики, также на языках этих народов.

Вопросы обеспечения прав в области использования национального языка регулируются также республиканскими законами об образовании. В них устанавливаются общие принципы государственной политики республик в области образования, среди которых: народно-национальный характер образования, возможность свободы выбора языка обучения, связь обучения и воспитания с этническими и культурными традициями народов. Этими законами гражданам республик предоставляется право на свободный выбор языка воспитания и образования, учебного заведения, профессии и формы обучения, индивидуальных программ, которое обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп; подготовкой необходимого количества специалистов, а также условий для их функционирования. В Законе Республики Татарстан об образовании наряду с перечисленными правами гарантируется содействие правительства на основании международных и межреспубликанских соглашений в получении необходимого образования на родном языке лицам татарской национальности, проживающим за пределами республики (ст. 6).

В структурах управления Республики Бурятия, да и в органах образования, кроме самих учителей и преподавателей бурятского языка, мало кто может так свободно пользоваться бурятским языком, как русским. А принятый Верховным Советом Закон "О языках народов Республики Бурятия" предполагает именно свободное владение двумя государственными языками: бурятским и русским.

Однако реализация большинства статей этого Закона (относительно бурятского языка), судя по всему, не осуществится в полном объеме до тех пор, пока не будет круто изменена

методика изучения бурятского языка.

Серьезную обеспокоенность состоянием языковой ситуации и письменности выразил Всебурятский съезд: "На протяжении многих лет буряты, как и другие народы, вошедшие в состав России, предпочтение отдавали русскому языку как языку межнационального общения. "Это правильно, - констатировалось в резолюции. - Без знания русского языка жить в условиях России трудно. И тем более, русский язык является официальным государственным языком. Но нельзя забывать о том, что родной язык является душой народа. И нужно дать этой душе полную волю самовыражения. Наше поколение, особенно живущие в городах, промышленных центрах и молодежь, плохо владеет своим родным бурятским языком. Это не лучшим образом отразилось на развитии культуры нашего народа и может повлечь за собой ряд негативных последствий для самобытной культуры бурятского народа. Поэтому Всебурятский съезд выдвинул как одну из приоритетных задач возрождение родного бурятского языка и его письменности".

Среди субъектов Российской Федерации Республика Карелия считается регионом, уделяющим весьма пристальное внимание вопросам сохранения и защиты культурно-языковых прав народов.

С 1991 г. до настоящего времени в республике было принято не менее 20 нормативно-правовых актов (законов, постановлений, распоряжений правительства, программ, концепций и т.д.). Их цель - содействовать реализации культурно-языковых прав и интересов народов республики, в том числе карел, вепсов, финнов. 20 марта 2004 г. был принят Закон "О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия". В соответствии с законом Государственным комитетом Республики Карелия по делам национальностей (далее - Госкомнац) разработана и распоряжением главы республики утверждена Республиканская целевая программа "Государственная поддержка карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия на 2006 - 2010 годы" (май 2005 г.). Она предусматривает реализацию комплекса мер, направленных на сохранение, использование и развитие карельского, вепсского, финского языков. В числе этих мер: укрепление и расширение социально-культурных функций карельского, вепсского и финского языков; поддержка СМИ, осуществляющих деятельность на перечисленных языках; организация обучения в образовательных учреждениях названных языков; поддержка образовательных учреждений; издание различных учебных пособий, литературы, словарей;

поддержка научных исследований по языкам. Закон и программа предусматривают совершенствование системы подготовки кадров различного профиля, работающих "на языке", "с языком", "для языка", содействие развитию международных и региональных языковых взаимосвязей.

Таким образом, есть все основания утверждать: принятая правоприменительная практика по защите языковых интересов карел, вепсов финнов, достаточна, чтобы обеспечить сохранение языков, их полнокровное функциональное развитие.

Статья 9. Обеспечение права на сохранение и развитие национального (родного) языка

Комментарий к статье 9

Статья 9 комментируемого Закона возлагает на органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации ряд функций по обеспечению прав народов России на сохранение и развитие национальных (родных) языков. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со ст. 9 комментируемого Закона обязываются проводить государственную политику, направленную на сохранение и развитие национальных (родных) языков. Основным средством проведения государственной политики в области сохранения и развития национальных (родных) языков является принятие и реализация соответствующих федеральных и региональных целевых программ.

Правительством Российской Федерации 23 июля 1996 г. была утверждена Федеральная целевая программа "Русский язык". Она была разработана во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 декабря 1995 г. N 1221 "О Совете по русскому языку при Президенте Российской Федерации" <20> и направлена на формирование государственной политики в области русского языка, его развития и поддержки не только как государственного языка Российской Федерации, но и как национального языка русского народа, расширения функций русского языка как одного из распространенных языков мира. Кроме того, в данной Программе предусмотрены меры, направленные на укрепление позиций русского языка как средства межнационального общения народов России и СНГ и способствующие повышению статуса русского языка в современном российском и международном образовательном

пространстве, в духовном и культурном обогащении народов России и зарубежных стран. Предусмотрена разработка комплекса мер, направленных на пропаганду русского языка и культуры в средствах массовой информации. Между тем основой всей политики государства в языковой сфере, провозглашенной в данной программе, является стратегия сохранения и упрочения сбалансированного национально-русского и русско-национального двуязычия, при котором обеспечивается знание русского языка как государственного всем населением Российской Федерации и поощряется изучение национальных языков населением ее республик; создаются условия для гармоничного взаимодействия русского языка с другими языками Российской Федерации.

<20> Постановление Правительства РФ от 23 июля 1996 г. N 881 "Об утверждении Федеральной целевой программы "Русский язык" // Российская газета. 1996. 8 августа.

Аналогичные программы в отношении сохранения и развития национальных (родных) языков народов, населяющих Российскую Федерацию, принимаются государственными органами субъектов Федерации. Они рассчитаны на развитие национальных языков в отдельных регионах. При разработке региональных программ учитываются этнополитическая ситуация в регионе, влияние на нее языковых аспектов, роль национальных (родных) языков в национальной идентификации населения и др.

Возможности, обуславливающие степень сохранения и развития отдельных национальных (родных) языков, подчас существенно отличаются друг от друга. Это зависит от многих факторов, в том числе и от доли лиц, говорящих на данном языке и проживающих в конкретном регионе.

Надо учитывать также, что языки народов Российской Федерации принадлежат к различным семьям и группам. Очевидное большинство населения говорит на языках славянской группы индоевропейской семьи, а также на тюркских языках алтайской семьи. Среди языков есть старописьменные, младописьменные и даже бесписьменные. На некоторых языках письменность была разработана, но не получила распространения.

В числе первых общественно-политических организаций, выступивших на защиту прав коренных народов, за сохранение исторически сложившегося образа жизни, национально-культурной самобытности, получение образования на родном

языке, изучение основ этнической культуры в школах, был Народный Фронт Карелии.

Первопроходцы начального этапа возрождения - вепсские и карельские учителя ряда сельских школ и детских дошкольных учреждений - за два года до официального утверждения алфавитов начали обучать детей навыкам родной речи (1997 г.).

Важную роль в оформлении идеологии защитного национализма сыграли развернувшиеся на страницах республиканских газет и журналов дискуссии по скорейшему восстановлению карельской и вепсской письменности, выбору алфавитов, подготовке учебников и так далее (рубеж 1980 - 1990-х годов), огосударствлению языков (1990-е годы). На совещании по вепсам (1988 г.), конференции по карелам (1989 г.), прошедших в соответствии с решениями ЦК КПСС по проблемам межнациональных отношений в стране, впервые в послевоенной истории республики было открыто заявлено: сегодня вепсам и карелам реально угрожает языковая и этническая ассимиляция. Чтобы на государственном уровне защитить этнокультурные приоритеты народов, был поставлен вопрос об образовании постоянной депутатской комиссии по межнациональным проблемам. В адрес Президиума Верховного Совета республики была высказана просьба рассмотреть вопрос о статусе карельского языка, статусе территорий с преимущественно коренным населением (карелами, вепсами), принята рекомендация о целесообразности создания при Совете Министров КАССР специального фонда для оказания поддержки сохранению языков и культур прибалтийско-финских народов Карелии (создан в 1992 г.).

Необходимость сохранения и развития народами родных языков была закреплена в уставах и программах прибалтийско-финских общественных организаций: "Ингерманландского союза финнов Карелии" (образован 18 февраля 1989 г.), "Общества карельской культуры" (образовано 25 мая 1989 г.), позже переименованного в "Союз карельского народа", "Общества вепсской культуры" (образовано 27 июля 1989 г.), "Карельского движения" (образовано 28 марта 1991 г.), "Ингерманландского народного движения за возрождение" (образовано 2 февраля 1993 г.), молодежной организации "Нуори Карьяла" ("Молодая Карелия") (май 1993 г.), "Карельского конгресса" (образован 26 ноября 1993 г.), "Карельской народной партии" (образована 25 апреля 1994 г.).

Важную роль в сохранении и развитии культурно-языковой самобытности прибалтийско-финских народов республики, правовой защите их интересов сыграли постановления

Верховного Совета Республики Карелия о разработке в 1993 г. и утверждении 30 января 1995 г. государственной "Программы возрождения и развития языка и культуры карел, вепсов, финнов Республики".

Программа, в частности, предусматривала разработку предложений по организации изучения карельского, вепсского, финского языков в детских дошкольных учреждениях (такая работа велась стихийно), создание отдела по национальной школе при Министерстве образования (отдел до сих пор не создан), создание отдела по вопросам возрождения и развития национальных культур при Министерстве культуры (отдел до сих пор не создан), создание факультета прибалтийско-финской филологии в Петрозаводском университете (создан в 1992 г.).

Осенью 1993 г. сотрудниками Института языка, литературы и искусства Карельского филиала РАН была подготовлена Концепция возрождения и развития языка и культуры карел, вепсов, финнов, одобренная Постановлением Совета министров Республики от 23 декабря 1993 г. Концепция являлась логическим продолжением Программы обновления и развития национальной школы.

Согласно Концепции, все сферы функционирования языков были разделены на регулируемые (общественно-политическая деятельность, образование, СМИ) и нерегулируемые (семейно-бытовая сфера, сфера хозяйственной деятельности в отраслях традиционного производства). В национально-территориальных образованиях языковому регулированию подвергалась также сфера делопроизводства.

На законодательные и исполнительные органы власти и управления возлагалась разработка и реализация программ возрождения, сохранения, использования и развития культурно-языкового наследия народов.

На основе Концепции Гокommaцем республики была разработана специальная Программа. Главная цель ее - создание реальных условий для удовлетворения этнокультурных потребностей карел, вепсов и финнов Карелии при сохранении сложившейся социально-экономической и культурно-исторической интеграции проживающих в ней народов. Программа была рассчитана на 1995 - 1996 гг. с последующим ее продлением.

Принятие Программы открывало новые перспективы - надежду на массовое усвоение навыков родной речи молодым поколением карел, вепсов, финнов. Юридическое обеспечение программы предполагалось осуществить принятием закона "О языках в Республике Карелия".

В апреле 1997 г. Госкомнац известил Палату Республики Законодательного Собрания Республики Карелия о том, что в текущем году планируется подготовка Концепции государственной национальной политики Республики Карелия, разработка плана мероприятий по ее реализации. В 1997 г. предстояло разработать Программу развития финно-угорской школы республики на 1997 - 2000 гг., создать авторский коллектив по разработке общеобразовательных стандартов по карельскому, вепсскому и финскому языкам и др.

Значительное внимание уделялось вопросам правовой защиты культурно-языковых прав народов. Эти вопросы рассматривала научно-практическая конференция "Международное право, национальное законодательство Российской Федерации и ее субъектов по проблемам малочисленных народов и национальных меньшинств", Международная научно-практическая конференция по проблемам языков и культуры коренных малочисленных народов Республики Карелия, посвященная 50-летию отделения финского языка и литературы ПГУ. Ряд мероприятий планировалось провести в сфере культуры.

В начале 1997 г. была разработана Концепция развития финно-угорской школы, одобренная Постановлением председателя Правительства Республики от 25 апреля 1997 г.

Финно-угорская школа рассматривается как "основное звено в возрождении и развитии языков и культуры карел, вепсов и финнов. Она признана, с одной стороны, воспитать у учащихся чувство принадлежности к родному народу, сопричастности к его языку и культуре и, с другой стороны, должна сформировать и распространить идеи духовного единства, дружбы народов, межнационального согласия и российского патриотизма".

21 июня 1999 г. председатель Правительства Республики Карелия подписал Постановление "О мерах по совершенствованию обучения карельскому, вепсскому и финскому языкам в общеобразовательных учреждениях Республики Карелия".

12 сентября 2001 г. Постановлением Правительства Республики Карелия были утверждены "Мероприятия по национальному развитию и межнациональному сотрудничеству в Республике Карелия на 2002 - 2005 годы".

Проект национально-регионального компонента образовательного стандарта и Программу по карельскому языку для начальной школы должен был в 2001/2002 учебном году апробировать Карельский институт повышения квалификации. В основу проекта был положен государственный образовательный

стандарт по иностранным языкам.

Проект "Родной язык и словесность" предусматривал обязательное изучение родных языков в образовательных учреждениях, расположенных в местах компактного проживания карел и вепсов. На изучение родного языка в 1 - 3 классах выделялось 3 часа в неделю, в 4 классе - 4 часа, включая изучение литературы. Цель обучения навыкам родной речи - "практическое владение учащимися изучаемым языком", то есть умение читать, писать, вести диалог.

31 октября - 1 ноября 2002 г. в Петрозаводске состоялась Международная научно-практическая конференция "Состояние и перспективы развития карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия".

Участники конференции признали, что принятие "Программы возрождения и развития языков и культуры карел, вепсов и финнов", программы "Финно-угорская школа в Республике Карелия на 2000 - 2002 годы", Постановления "О мерах по совершенствованию обучения карельскому, вепсскому и финскому языкам в общеобразовательных учреждениях Республики Карелия" "создали условия для частичного функционирования родных языков".

В целях совершенствования правовой базы, создания более благоприятных условий для развития этих языков конференция, в частности, рекомендовала: "Просить главу Республики Карелия в 2003 году внести в Законодательное Собрание Республики Карелия проект закона "О языках народов Республики Карелия".

21 февраля 2006 года впервые в Карелии отмечался Международный день родных языков. По итогам прошедшей в ноябре 2005 года в г. Петрозаводске Международной конференции "Проблемы обучения родным языкам, находящимся под угрозой исчезновения. Теория и практика создания учебников и учебных материалов нового поколения" рекомендовалось отмечать Международный день родных языков с целью привлечь внимание к языкам, которым угрожает исчезновение. Основным организатором конференции - Институт языка, литературы и истории Карельского научного центра Российской Академии наук провел 21 февраля заседание Ученого Совета, на котором был заслушан доклад "Языковое право и практика", старшего научного сотрудника сектора этнологии ИЯЛИ Е.И. Клементьева о роли школы в сохранении карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия. Ученый совет ИЯЛИ отметил научно-практическую значимость проводимых исследований и отметил, что, несмотря на то что для сохранения карельского и вепсского языков в республике создана

необходимая законодательная база, их положение остается весьма сложным.

Органы государственной власти РФ и субъектов более не будут оказывать финансовую (за счет средств соответствующих бюджетов и внебюджетных средств) поддержку национально-культурным автономиям в разработке и реализации государственных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков. Право оказания организационной и иной поддержки за органами государственной власти сохранено.

На федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации комментируемым Законом возлагается обязанность оказывать содействие национально-культурным автономиям в издании книг, выпуске периодической печати, организации информационной связи, как на русском, так и на национальных (родных) языках; обмене теле- и радиoproграммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на национальных (родных) языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами.

В соответствии с Федеральной целевой программой "Поддержка государственной полиграфии и книгоиздания России в 1996 - 2001 годах", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 октября 1995 г. N 1005, в числе приоритетов федеральной помощи книгоизданию названа поддержка издания литературы на языках малочисленных народов Российской Федерации. Это, прежде всего, учебные и учебно-методические издания по преподаванию родного языка; детская литература, в том числе научно-познавательная и переводная; художественная литература национальных авторов; толковые и двуязычные (русско-национальные и национально-русские) словари и разговорники; деловая функциональная литература (о традиционных занятиях и ремеслах, народных промыслах, народной медицине, традиционной пище и одежде и т.д.); энциклопедии типа "Энциклопедия юного оленевода", "Все об эвенках" и т.п.

Нельзя всерьез говорить о сохранении национального языка и культуры, если пресса на этом языке тает на глазах. Например, литература на лезгинском. В 1985 году на нем выходило 7 газет. В 1995 - 5. В 1999 - 3. Сегодня - столько же. Численность же самих лезгин в течение 80-х годов выросла с 203 до 285 тысяч человек, а в 2002 году, на момент "большой" переписи составила уже без малого 412 тысяч. На чеченском в 1990 году печаталось 11 газет,

а перед началом войны осталась только одна.

Число газет на языке коренной национальности уменьшается. На татарском, к примеру, количество газет за десять лет (с 1994 года) уменьшилось на 20 процентов, тогда как население, говорящее на татарском языке, сократилось лишь на 0,7 процента. Число говорящих на башкирском за то же время на 0,17 процента выросло, а количество газет на этом языке, хотя и не так резко, как в Татарии, но тоже сократилось. При всех вариациях важны не столько даже абсолютные цифры, сколько отражающаяся в них общая тенденция: найти газету на родном языке все труднее.

В Усть-Ордынском национальном округе разработана и осуществляется программа изучения бурятского языка в общеобразовательных школах, в двух сельских профтехучилищах и дошкольных учреждениях. Третий год два раза в неделю в средних и старших группах детских садов округа проводятся часы разговорного бурятского языка. Обусинская средняя школа уже второй год работает по экспериментальной программе как базовая школа. В Маловской неполной средней школе Качутского района, Одинской средней школе г. Ангарска начато изучение бурятского языка. В Ольхонском районе все школы и детские сады полностью укомплектованы преподавателями бурятского языка.

В Республике Бурятия, Агинском национальном округе, в некоторых районах Читинской и Иркутской областей начато освоение старомонгольской письменности (старобурятской). При ВАРК открыт постоянно действующий курс по изучению этой письменности. Это связано с тем, что вся дореволюционная история (вплоть до 20 - 30-х гг.), делопроизводство, литературные источники велись именно на базе этой письменности.

В газетах "Буряад Унэн", "Толон", "Уур", "Усть-Ордын Унэн" ведутся специальные рубрики, такие как "Эхэ монгол бэшэгэй хэшээл", "Хуу-шан хэлэ бэшэгэй хэшээлнууд", "Хуу-шан монгол узэгууд", "Тугэд хэлэнэй хэшээл" и др.

По линии Министерства образования Республики Бурятия издаются учебники, методические пособия и другая литература. Всебурятская ассоциация подготовила и издает "Самоучитель бурятского языка", "Учебник ускоренного изучения бурятского языка".

В 2005 году в рамках республиканской целевой программы "Память Удмуртии" издан ретроспективный научно-вспомогательный библиографический указатель литературы "Удмурты: история, этнография, археология". Он подготовлен и посвящен 85-летию государственности Удмуртской Республики.

Цель библиографического указателя - аккумуляция документов, дающих историко-этнографическую характеристику удмуртского народа: его происхождение и этническую историю, природную среду обитания и хозяйство, жилище, поселения, пищу, обряды и обычаи, современное состояние удмуртского этноса.

Получая информацию на родном языке, человек сильнее чувствует принадлежность к своему народу и, в принципе, более точно воспринимает информацию. Весьма перспективной в связи с этим представляется поддержка национально-культурных и культурно-просветительских объединений "Родной язык". Такие объединения призваны содействовать повышению языковой культуры народов, освоению их духовного наследия.

Не должно существовать препятствий для использования национальных языков средствами массовой информации. Но на практике возникает немало трудностей. Так, что касается печатной информации, то ее распространение обусловлено ограниченными типографскими возможностями, отсутствием подготовленного редакционного персонала и т.д. Формой содействия изданию литературы на языках национальных меньшинств может служить создание в субъектах Федерации малых региональных полиграфических предприятий, способных издавать малотиражные издания.

Перспектива создания национального телевидения для всех народов связана с возможностью более широкого внедрения кабельного телевидения. Реальным может быть обеспечение внедрения родных языков путем заключения соответствующих договоров и соглашений национально-культурных автономий с руководителями и владельцами электронных и печатных средств массовой информации, а также выделения специального эфирного времени на каналах государственного радио и телевидения.

В последнее время широко распространена практика заключения межрегиональных договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации, в которых, наряду с прочими вопросами, решаются и права национальных меньшинств. В некоторые включены специальные положения, на основании которых стороны берут на себя взаимные обязательства создавать необходимые условия для удовлетворения потребностей и интересов национальных диаспор, проживающих на территориях сторон. Например, в Договоре о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Республикой Марий Эл от 18 сентября 1992 г. стороны согласились уделять особое внимание проблемам и интересам марийской диаспоры в

Республике Татарстан и татарской диаспоры в Республике Марий Эл.

Специально вопросам национального и межнационального сотрудничества посвящается договор, заключенный между Республикой Башкортостан и Челябинской областью. В нем помимо взаимных обязательств сторон в области развития национальной культуры, обучения детей на родном языке, издательской деятельности и организации радио- и телепередач на родном языке содержится перечень совместных мероприятий по его реализации с указанием конкретных органов, отвечающих за их реализацию, а также сроков их проведения. В перечень этих мероприятий включены также вопросы взаимного обеспечения национальным группам, компактно проживающим на территории Башкортостана и Челябинской области, прав на использование родного языка; развитие национальной культуры, традиций и обычаев; получение информации на родном языке; оказание поддержки созданию национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств; проведение народных национальных праздников, смотров и конкурсов народного творчества, взаимный обмен творческими коллективами, выставками и другие мероприятия, которые способствуют сохранению и развитию культуры и самобытности национальных меньшинств. Так, на основании этого договора по предложению исполкома Всемирного курултая башкир и Всебашкирского центра национальной культуры "Ак тирма" и в соответствии с постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан 16 - 17 ноября 1995 года в городе Уфе прошли Дни культуры Кунашакского района Челябинской области.

Аналогичные договоры и соглашения заключаются между Российской Федерацией и зарубежными странами.

Так, например, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Словения о сотрудничестве в области культуры, науки и образования <21> (далее - Соглашение) стороны договорились всемерно содействовать развитию сотрудничества в области культуры, науки и образования и с этой целью поддерживать соответствующие государственные, общественные и частные инициативы на всех уровнях. Особое внимание, в рамках этого Соглашения, будет уделяться развитию непосредственного сотрудничества между государственными организациями и учреждениями в области культуры, науки и образования обеих стран, в том числе обмену представителями культуры, науки и образования на региональном и местном уровнях.

<21> Бюллетень международных договоров. 1997. N 2. С. 59 - 63.

В ст. 6 говорится о важности сотрудничества в расширении знания русского и словенского языков, для этого будет поощряться изучение и распространение русского языка в Республике Словении и словенского языка в Российской Федерации. С этой целью страны будут способствовать развитию обменов преподавателями, специалистами русского и словенского языков и литературы, а также учебными пособиями и материалами.

Стороны будут поощрять участие в языковых и страноведческих курсах и семинарах повышения квалификации, использовать возможности радио и телевидения для изучения языка и культуры другой страны.

В рамках СНГ подобные соглашения о культурном и научном сотрудничестве заключены между Правительством Российской Федерации и Правительством Азербайджанской Республики, между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Молдова, между Правительством Российской Федерации и Правительством Украины, между Правительством Российской Федерации и Правительством Туркменистана, между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия.

На значимость заключения таких договоров и выработку основных направлений, по которым должны вестись переговоры и заключаться договоры и соглашения, нацеливает Постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 1995 г. N 22 "Об основных направлениях культурного сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами" <22>. В нем указывается на необходимость всемерно содействовать продвижению за рубеж культурных и духовных ценностей России, развивать богатые традиции российской многонациональной культуры, способствовать укреплению российского культурного присутствия в мире. Одной из задач этого сотрудничества, как подчеркивается в Постановлении, является также поддержание культурных и гуманитарных связей с соотечественниками за рубежом. Для этого предлагается создавать российские центры науки и культуры, открывать при данных центрах русские школы, клубы, библиотеки, кино- и видеосалоны. Через центры возможно будет наладить работу по приему молодых соотечественников, проживающих за рубежом, в вузы России. При этом условия их обучения следует установить по возможности аналогичными условиями обучения граждан

России. Дополнительно предлагается также рассмотреть вопрос о создании в ряде государств - участников СНГ и стран Балтии российско-национальных (славянских) университетов.

<22> Постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 1995 г. N 22 "Об основных направлениях культурного сотрудничества Российской Федерации с зарубежными странами" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 4. Ст. 293.

В настоящее время подобные договоры и соглашения заключены с целым рядом государств.

Так, в Соглашении между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германии о культурном сотрудничестве от 16 декабря 1992 г. устанавливается, что стороны признают значение и необходимость расширения знаний языка другой страны важным элементом сотрудничества и будут содействовать преподаванию и распространению языков обеих стран в системе школьного, среднего специального, высшего образования, а также в других учебных заведениях, включая центры обучения взрослых, путем подбора и направления преподавателей, лекторов и специалистов-консультантов; предоставления учебников и учебных пособий, а также сотрудничества при разработке учебников; участия преподавателей и студентов в курсах подготовки и повышения квалификации, проводимых другой стороной; использования возможностей радио и телевидения для распространения языка другой стороны и др. Стороны договорились содействовать всеобъемлющему сотрудничеству в области науки и образования, в том числе между высшими учебными заведениями, общеобразовательными школами и профессионально-техническими училищами, организациями и учреждениями внешкольного профессионального обучения и повышения квалификации взрослых, поощрять контакты между архивами, библиотеками и другими подобными учреждениями двух стран, способствовать расширению непосредственных контактов и обменов между радио- и телевизионными компаниями, обмена печатными изданиями и т.д.

В последние годы значительное количество российских немцев переехало на постоянное проживание в Федеративную Республику Германию, а на территории России проживает большое число российских немцев. Стороны договорились, что будут обеспечивать и облегчать постоянно проживающим на своих территориях гражданам соответственно российского и

немецкого происхождения возможность по их свободному выбору сохранять язык, культуру, национальные традиции, а также свободно отправлять религиозный культ.

Статья 10. Право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

Комментарий к статье 10

Статья 10 комментируемого Закона содержит норму, конкретизирующую положения ст. 43 Конституции РФ в том, что предоставляет гражданам Российской Федерации право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения. Вместе с тем содержание данной нормы носит в основном отсылочный характер, поскольку указывает, что это право реализуется в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На уровне Российской Федерации эта норма отражается в Законе о языках народов Российской Федерации и Законе об образовании.

Принципиальное значение в плане урегулирования прав граждан на получение образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения имеют ст. ст. 9 и 10 Закона о языках народов Российской Федерации. Так, ст. 9 этого Закона регламентирует право граждан на свободный выбор языка воспитания и обучения, в связи с чем на государство возлагается обязанность создания системы воспитательно-образовательных учреждений, иных форм воспитания и обучения на языках народов Российской Федерации. Право выбора воспитательно-образовательного учреждения с тем или иным языком воспитания и обучения детей предоставлено по закону родителям или лицам, их заменяющим.

Кроме того, Закон о языках народов Российской Федерации специально выделяет права малочисленных народов, а также народов, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований, в области получения ими образования и воспитания на национальном (родном) языке. Отмечается необходимость содействия государства этим народам в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от численности этих народов и в соответствии с их потребностями. Особое внимание этим народам уделяется в связи с тем, что, к

сожалению, их языки наиболее близки к исчезновению, а потому нуждаются в особой поддержке.

Основополагающее значение для обеспечения прав граждан на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения имеют нормы Закона об образовании. В ст. 6 этого Закона "Язык (языки) обучения" устанавливается, что права граждан на получение образования на родном языке обеспечиваются созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также условий для их функционирования. Язык (языки), на котором ведется обучение и воспитание в образовательном учреждении, определяется учредителем (учредителями) образовательного учреждения и (или) уставом образовательного учреждения.

Закон об образовании закрепляет установление государственных стандартов, включающих федеральный и национально-региональный компоненты. На федеральном уровне Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1994 г. был утвержден Порядок разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования <23>. Национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов, как указано в данном Постановлении, устанавливаются субъектами Российской Федерации в лице их органов государственной власти. Это Постановление в 2005 году утратило силу, в связи с принятием нового Постановления Правительства РФ от 21 января 2005 г. "Об утверждении Правил разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования" <24>. Внедрение этих стандартов позволяет предъявлять равные требования к качеству образования в учебных заведениях независимо от языка обучения.

<23> Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1994 г. N 793 "Об утверждении Порядка разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования" // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. N 10. Ст. 793.

<24> Постановление Правительства Российской Федерации от 21 января 2005 г. N 36 "Об утверждении Правил разработки, утверждения и введения в действие государственных образовательных стандартов начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования" // Собрание законодательства РФ. 2005. N 5. Ст. 387.

Специальное законодательство по вопросам регламентации прав народов России на получение образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения уже создано также в ряде субъектов Российской Федерации.

Принятие таких законов не проходит без определенных проблем.

Так, например, Закон Республики Карелия "Об образовании" был принят Палатой Республики 14 февраля 1997 г.

По закону основы языковой политики в области образования регламентируются Законом о языках народов Российской Федерации и законодательством Республики Карелия о языках (ст. 6), которого еще не существовало. Изучение русского языка как государственного языка России определяется государственными образовательными стандартами. В то же время Республика Карелия брала на себя обязательства по созданию условий для получения основного общего образования на родном языке для представителей коренных и малочисленных народов, а также на выбор языка обучения для представителей других национальных групп в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Язык обучения закреплялся уставом образовательного учреждения.

В компетенцию Председателя Правительства республики, в области образования, были включены: разработка и реализация республиканской программы образования с учетом национальных и региональных социально-экономических, экологических, культурных, демографических и других особенностей республики, а так же информационное, методическое обеспечение образовательных учреждений в местах компактного проживания карел и вепсов за пределами Республики Карелия (ст. 7).

Среди общих требований, предъявляемых к содержанию образования, имелись положения, предписывающие поддерживать толерантные взаимоотношения между людьми, народами и социальными группами, терпимость к представителям различных национальностей на основе свободы мнений и убеждений, принципов (ст. 14).

В Закон "Об образовании" изменения вносились в 1999 г., 2000 г., 2001 г. и в 2002 г. В 2002 г. была предпринята попытка исключить часть ст. 6. Благодаря усилиям председателя Общества вепсской культуры З.И. Строгальщиковой положения, защищающие языковые интересы народов были восстановлены в Законе.

Активно развивается сотрудничество отделов народного образования приграничных районов Оренбургской области и Республики Башкортостан. Так, в 1994 году на специальный семинар, организованный РОНО Хайбуллинского района были приглашены учителя башкирского языка и литературы Кувандыкского и других районов Оренбургской области. В свою очередь, учителей области регулярно приглашает на учительские конференции РОНО Куюргазинского района Республики Башкортостан. Это сотрудничество продолжается и по сегодняшний день.

Проблема образования в условиях Бурятии имеет особую актуальность, ибо республика многонациональна.

Решение коренных вопросов национального воспитания должно стать главенствующим, основополагающим в контексте сохранения и дальнейшего прогресса бурятского народа. Самоопределение наций, их суверенитет не территориальная самоизоляция (резервация), а этническое, этнокультурное, духовно-нравственное самосознание, этническое, этнокультурное самоопределение. Без преподавания в школе на родном языке нет и не может быть ни реально действующего национального самосознания, ни человеческого достоинства и национальной гордости. Да и свобода человеческой личности невозможна без суверенности народа.

Формирование культуры межнационального общения основывается на признании равноправия языков и культур, опирается на диалог культур. В школьном образовании должна быть безоговорочно признана самоценность любой и каждой культуры в контексте суммарной, совокупной культуры человечества.

Вопросы обеспечения прав в области использования национального языка регулируются также и законами субъектов РФ в области образования. Помимо законодательных актов, принимаются и иные нормативные акты, специально направленные на регламентацию национального образования в субъектах Российской Федерации. К ним можно отнести следующие законодательные акты:

- Закон Республики Татарстан "Об образовании" от 19 октября 1993 г. N 1982-XII (в ред. Закона от 29.05.2004 N 36-ЗРТ) //

Ведомости Верховного Совета Республики Татарстан. 1993. N 10. Ст. 214; Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2002. N 2. Ст. 1009; "Республика Татарстан". 05.06.2004 N 113;

- Закон Республики Бурятия "Об образовании" от 9 июня 1992 г. (в ред. Закона от 14.03.2001 N 642-II) // Ведомости Верховного Совета Республики Бурятия. 1993. N 5. С. 4; Собрание законодательства Республики Бурятия. 2001. N 4 - 5;

- Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 31 января 2000 г. N 6-ЗАО "Об образовании" // Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2000. N 1 - 2;

- Закон Ненецкого автономного округа от 15 января 1998 г. N 98-ОЗ "Об образовании" // Няръяна-Вындер. 1998. N 29 - 30;

- Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 22 сентября 1997 г. N 41-ОЗ (в ред. Закона от 09.11.1999 N 70-ОЗ) "Об основах системы образования в Ханты-Мансийском автономном округе" // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 1997. N 6. Ст. 538; и др.

В указанных актах устанавливаются общие принципы региональной политики в области образования, среди которых возможность свободы выбора языка обучения, связь обучения и воспитания с этническими и культурными традициями народов и др. Этими актами населению субъектов предоставляется право на свободный выбор языка воспитания и образования, учебного заведения, профессии и формы обучения, индивидуальных программ. Данное право обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп; открытием передвижных школ для начального обучения детей из семей, ведущих кочевой образ жизни; подготовкой необходимого количества специалистов, а также условий для их функционирования.

На основании этого законодательства во многих субъектах Федерации постепенно складывается своя национальная система образования, учитывающая нужды проживающего на их территории населения, в том числе лиц, относящихся к национальным меньшинствам и коренным малочисленным народам.

Так, например, в 2003 году национальная образовательная система Оренбургской области представляет собой следующее: татарская система - 83 школы, башкирская - 47, казахская - 46, мордовская - 5, чувашская - 4, еврейская - 1, польская - 1 школа. Анализ системы образования на территории области свидетельствует, что в школьный комплект учебных планов включен целый ряд предметов, факультативов, спецкурсов, индивидуальных занятий, позволяющих получить на

добровольной основе знания по родному языку и родной литературе, например такие, как татарский язык и литература, башкирский язык и литература, мордовский язык и литература и др.

Однако по отдельным территориям той же Оренбургской области ситуация складывается далеко не так благополучно. Например, во многих школах Домбаровского, Ясненского районов обучаются учащиеся в основном казахской национальности, а из 42 школ Абдулинского района в 18 - более 50% учащихся мордовской национальности. Вместе с тем национальных школ здесь практически нет. Из-за отсутствия финансовых средств не обеспечивается своевременный ввод в эксплуатацию типовых зданий национальных образовательных учреждений в ряде районов. Недостаточно развивается украинская система национального образования, хотя украинцы составляют 4% от общего числа учащихся. Это свидетельствует о недостаточности материальных гарантий реализации прав граждан на получение образования на национальном (родном) языке. В настоящее время рамки возможностей, предоставляемых системой образования, не позволяют в полной мере обеспечить реализацию данных прав граждан. Практически во всех субъектах Федерации существует еще значительный дисбаланс между потенциальными этнокультурными запросами населения в области воспитания и образования и объемом услуг, реально предоставляемых школой.

Одним из условий функционирования образовательных учреждений, классов, групп с изучением языков народов России, детских дошкольных учреждений, групп в них с воспитанием детей на национальном (родном) языке является достаточное количество педагогических национальных кадров. В связи с этим органы государственной власти субъектов Российской Федерации содействуют подготовке, переподготовке и повышению квалификации педагогических и иных кадров для образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность на национальном (родном) языке. Эти функции на них возлагаются и в соответствии с Федеральным законом "О национально-культурной автономии".

Подобная работа уже ведется во многих регионах. Например, по предложению Министерства народного образования Республики Карелия с 1992 г. в Карельском педагогическом институте готовят учителей финского, карельского и вепсского языков. В Тюменской области усилиями как органов государственной власти, так и национальных культурных организаций и движений открыто 3 факультета по подготовке

преподавателей родного языка; готовятся национальные кадры в Институте искусств и культуры. Институт открытого гражданского общества и устойчивого развития создан в Челябинской области. Его основные задачи - ведение просветительской работы среди населения, обучение лидеров и активистов национально-культурных и других общественных организаций, работников административных органов власти, занимающихся вопросами национальной политики.

При невозможности подготовки национальных кадров на территории региона могут быть заключены соответствующие соглашения с другими субъектами Российской Федерации, а также межгосударственные соглашения.

Так, по инициативе тюменской Чувашской областной ассоциации "Таван", созданной в 1992 г. в Тюменской области, заключено соглашение между Комитетом по образованию Тюменской области и Министерством образования Чувашской Республики о сотрудничестве в области образования. По этому соглашению квалифицированные преподаватели чувашского языка для Тюменской области готовятся в чувашских вузах, прежде всего в Чувашском государственном университете и пединституте.

Таким образом, представляется, что существующая база законодательства в основном обеспечивает необходимые правовые гарантии для реализации указанного права. Вместе с тем приходится констатировать, что правовые гарантии государства несколько опережают его материальные и организационные возможности. Вот почему в ст. 10 комментируемого Закона специально оговаривается, что получение образования на национальном (родном) языке, равно как и выбор языка воспитания и обучения, осуществляется в рамках возможностей, предоставляемых системой образования. В связи с этим на практике существует еще значительный дисбаланс между потенциальными этнокультурными запросами населения в области воспитания и обучения и объемом услуг, реально предоставляемых школой.

Статья 11. Обеспечение национально-культурными автономиями права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

Комментарий к статье 11

Статья 11 закрепляет конкретные права национально-

культурных автономий в области обеспечения им права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения. По существу, эта статья конкретизирует применительно к национально-культурным автономиям права общественных организаций (объединений) выступать в качестве учредителей либо соучредителей образовательных учреждений и участвовать в формировании и реализации образовательных программ. Это право предоставлено им Законом Российской Федерации "Об образовании". В связи с этим, реализуя предоставленные настоящей статьей права, национально-культурные автономии должны руководствоваться как минимум двумя этими Законами. Причем большая часть организационно-правовых вопросов реализации перечисленных в настоящей статье прав закреплена прежде всего в Законе об образовании.

Так, например, при образовании негосударственных (общественных) образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке национально-культурные автономии должны в первую очередь руководствоваться специальным порядком создания и регламентации деятельности образовательного учреждения, установленным статьей 33 Закона об образовании. При внесении предложений об образовании классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке, а также государственных, муниципальных образовательных учреждений на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры, национально-культурные автономии должны действовать в соответствии с нормами о разграничении компетенции Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области образования, а также о порядке разграничения компетенции органов государственной власти и органов управления образованием, предусмотренных статьями 28 - 32 Закона об образовании.

Сейчас во многих регионах складывается система этнокультурного образования, однако она осуществляется преимущественно в рамках государственной системы образования. Например, в Москве функционируют 47 учреждений национального образования: дошкольные учреждения, учебно-воспитательные комплексы, общеобразовательные школы, воскресные школы для детей и взрослых, лицеи, колледжи и т.д. Из них только 4 - частные: еврейские школы "Бет Егудит" и "Мигдал-Ор", а также два

грузинских лиц.

При наличии достаточных финансовых средств любая община имеет возможность создать систему образования любого уровня, включая высшее.

Формат функционирования родных языков в системе образования (до какого класса, в качестве предмета или в качестве языка обучения и т.п.) определяется субъектом Федерации и относится к его компетенции. Именно на этом уровне разрабатываются учебные программы и учебники, осуществляется подготовка и повышение квалификации педагогических кадров. Исключения составляют малочисленные народы Севера: учебно-методическое обеспечение преподавания их родных языков относится к компетенции федерального уровня управления.

В настоящее время в школах России обучение ведется на 38 языках (только в начальной школе; по 8-классной программе; в течение всего периода обучения в средней школе). В качестве учебного предмета в средних школах изучаются 75 национальных языков (в том числе языков национальных меньшинств). Общее количество таких школ в целом по стране составляет 9 тыс. Так, например, украинский язык как предмет изучается в 3 школах Башкирии, в одной школе Санкт-Петербурга и в Воркуте. Есть классы с изучением украинского языка в Краснодаре, Мурманске, Новом Уренгое, Пензе и Томске. В Тюмени планируется открытие большой (более чем на 1000 учащихся) украинской школы.

Факультативно украинский язык изучается в 6 школах Белгородской области и в 6 школах республики Коми. В Уфе также имеется 7 воскресных школ с изучением украинского языка. Есть подобные школы во Владивостоке, Екатеринбурге, Казани, Нижневартовске, Нижнекамске, Омске, Санкт-Петербурге, Сочи, Сургуте, Сыктывкаре и Тобольске.

В Москве при Государственном открытом педагогическом университете начал работать Украинский институт (с филиалом в Уфе). В Волгоградском и Воронежском педагогических университетах организовано внепрограммное изучение украинского языка. В Новосибирском госпединституте и Тюменском университете на филологических факультетах введена специализация "Украинский язык и литература". В Томском пединституте планируется открытие украинского отделения.

В Республике Татарстан работают 140 чувашских, чувашско-русских, чувашско-татарских школ; 40 удмуртских и удмуртски-русских школ, 20 марийских и марийско-русских школ, 4

мордовские школы.

В Татарстане функционируют также 56 чувашских, 18 удмуртских и 9 марийских дошкольных учебных заведений.

В Самарской области действуют 224 национальные (нерусские) школы: башкирских - 6, казахских - 7, мордовских - 51, немецких - 3, татарских - 26, украинских - 4, чувашских - 87, школ со смешанным национальным составом - 40, 36 воскресных школ. 5 школ области получили статус пилотных площадок проекта ЮНЕСКО "Развитие национальной школы".

В настоящее время в Республике Бурятия создается национально-региональная система образования от детских садов до высшей школы.

В 2005 - 2006 учебном году в Удмуртской Республике велась работа по совершенствованию деятельности национальных дошкольных образовательных учреждений.

В детских садах успешно реализуются комплексные программы "Ошмес син" ("Родничок"), "Синяя птица", в содержании которых отражены региональные особенности и этнокультурные ценности народов Удмуртской Республики. Национально-региональный компонент в ДОУ реализуется через разные виды занятий: занятия по обучению родным языкам, конструированию, физической культуре, изобразительной деятельности (программа "Синяя птица" Е. Редькиной). Широкое применение во многих садах находят программы по темам "Мынам яратоно Алнаше" ("Мои любимые Алнаши"), "Природа родного края", "Алнаш еросысь потэм тодосчиосын тодматскон", разработанные воспитателями детских садов Алнашского района В. Спиридоновой, В. Стародумовой, Ю. Трескиной. Во всех дошкольных учреждениях функционируют этнографические уголки или комнаты, где собран уникальный материал по истории народов, населяющих районы, в национальных традициях оформлены игровые и спальные комнаты. В детских садах традиционными стали дни национальной культуры, народных игр и национальной музыки. Среди национальных дошкольных образовательных учреждений следует отметить хорошую работу ДОУ г. Можги, Граховского, Кезского, Дебесского, Шарканского районов. Дошкольные образовательные учреждения N 112, 275 г. Ижевска являются базовыми как для города Ижевска, так и для республики в целом.

Возобновляется изучение удмуртского языка и культуры в детских садах Сюмсинского и некоторых других районов.

Выступая в качестве учредителей негосударственных (общественных) образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, национально-культурные

автономии вправе осуществлять и непосредственное руководство этим учреждением либо поручать функции руководства специально формируемому попечительскому совету.

Как создатели либо учредители негосударственных (общественных) образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке национально-культурные автономии оказывают влияние на содержание процесса проводимого в них образования путем участия в разработке образовательных программ этих учреждений. При этом национально-культурные автономии должны руководствоваться незыблемым принципом всей национальной политики нашего государства в области образования, что "содержание образования" должно содействовать взаимопониманию и сотрудничеству между людьми, народами независимо от расовой, национальной, этнической, религиозной и социальной принадлежности, учитывать разнообразие мировоззренческих подходов, способствовать реализации прав обучающихся на свободный выбор мнений и убеждений" (п. 4 ст. 14 Закона об образовании).

Влияние национально-культурных автономий на содержание обучения в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на русском языке, но углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры, а также в государственных и муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке также проявляется в их праве на участие в разработке государственных образовательных стандартов. Прежде всего, их национально-региональных компонентов, а также составлении примерных учебных планов и программ, программ курсов и дисциплин.

Например, в целях концентрации усилий по сохранению языков, организации учебного процесса Министерство образования Республики Карелия 13 мая 1998 г. издало Приказ "О создании единого учебно-методического Совета по учебникам финского, карельского, вепсского языков" в составе 30 человек. На Совет возлагалась задача по рассмотрению и рецензированию проектов программ, рукописей букварей, учебников, методических и учебных пособий по финскому, карельскому, вепсскому языкам. Специальная рабочая группа из 12 человек занималась введением вепсского языка в школах республики в 1989/90 учебном году.

Чтобы придать национальной школе более динамичное развития, в феврале 1989 г. Министерство образования республики обратилось к Президиуму Верховного Совета КАССР,

Карельскому областному комитету партии, Совету Министров республики, Государственному комитету СССР по народному образованию с предложением о проведении массовой разъяснительной работы по проблемам изучения и развития карельского и вепсского языков. Изучение их в школе и дошкольных учреждениях предлагалось проводить на добровольной основе. Подготовку учительских кадров предлагалось вести на базе финно-угорского отделения Петрозаводского госуниверситета (ПГУ). Кроме того, Министерство намеревалось открыть научно-исследовательскую лабораторию или филиал института национальных школ, а при Карельском институте усовершенствования учителей - кабинет родных языков, при Петрозаводском государственном пединституте - отделение родных языков, при Петрозаводском государственном университете - межвузовскую кафедру родных языков.

В целях сохранения и развития культур и языков, их правовой защиты 28 ноября 1990 г. Верховный Совет КАССР принял Постановление "О функциях Постоянной комиссии по национальной политике, культуре, языку и охране исторического наследия". В числе функциональных обязанностей комиссии - содействие сохранению языков и культур народов, их правовая защита.

В 1990 г. национальными прибалтийско-финскими общественными организациями, Министерством образования, упомянутой выше Постоянной комиссией был поднят вопрос об открытии школы в г. Петрозаводске с изучением карельского, вепсского, финского языков, принятии нормативных актов о внеконкурсном поступлении карел, вепсов, финнов в Петрозаводский госуниверситет. Такая общеобразовательная школа была открыта Постановлением Верховного Совета республики в 1993 г.

В конце 1991 г. Министерство образования республики направило письмо в Постоянную комиссию Верховного Совета республики по национальной политике, языку, культуре и охране исторического наследия. В нем, в частности, подчеркивалось: "Форсировать развитие национальной школы при дефиците преподавательских кадров, без принятия закона о языке, при отсутствии национальных кадров немыслимо". Вновь был поднят вопрос о льготном приеме учащихся коренной национальности на соответствующие отделения Петрозаводского государственного университета и Карельского государственного педагогического института. В этом же письме был поставлен вопрос о целесообразности увеличения оплаты труда учителей и

дошкольных работников, обучающих детей навыкам родной речи, в 2 раза. Вопрос был решен положительно.

Министерство культуры, обобщив накопленный опыт, подготовило специальный обзор "О состоянии национального творчества в республике в 1985 - 1990 гг.", "Справку о состоянии карельской культуры", список художественных коллективов. В обзоре, в частности, отмечается усилившийся интерес к национально-культурному наследию народов. Была поставлена задача сохранения народных традиций и их освоения следующими поколениями. Программа возрождения культуры карел, разработанная на 1991 - 1993 годы, предусматривала проведение ряда мер по сохранению и развитию культурных традиций карельского народа.

Министерство образования с энтузиазмом восприняло постановление Правительства республики о развитии национальной школы. При активном участии Министерства определены 19 базовых национальных школ в 13 районах республики, создан научно-методический совет, сформирован план издания учебной и методической литературы, проведены конференции учителей национальных школ и др. В то же время национальные языки до сих пор изучаются факультативно, максимум 4 часа, обычно 2 - 3 часа в неделю. В условиях, когда на плечи школы ложится основная нагрузка по сохранению национальных языков, особенно в городах, перспективы их сохранения можно оценить как весьма проблематичные. Комитет по национальной политике, Министерство образования, не говоря уже о Законодательном Собрании Республики Карелия, до сих пор не объединили свои усилия в решении общих задач, в частности сохранения и развития национально-культурной самобытности народов республики.

По данным Министерства образования и делам молодежи Республики Карелия в начале 2005/06 учебного года карельский язык изучался в 50 школах (1751 учащийся). По переписи 2002 г. в республике учтен 65651 карел. В половозрастной структуре карел доля лиц в возрасте 7 - 17 лет, т.е. учащихся, составляла 9,8%. Следовательно, право изучать язык своей национальности имели примерно 6565 чел., фактически же реализуют это право 1751 чел. или 26,7%. Этот средний показатель варьирует от 12,6% (Кондопожский район) до 64% (Медвежьегорский район).

В Удмуртской Республике одним из существенных показателей повышения качества знаний учащихся по удмуртскому языку и литературе являются олимпиады. В 2005 - 2006 учебном году в межреспубликанской олимпиаде по удмуртскому языку и литературе приняло участие: 27 учащихся

IX классов, 32 учащихся X классов, 30 учащихся XI классов из 20 районов, а также г. Ижевска, г. Воткинска Удмуртской Республики, республик Башкортостан, Татарстан и Пермского края. Лучшие результаты показали учащиеся Алнашской СОШ, Гожнинской СОШ (Малопургинский район), Можгинского педагогического колледжа. Отличились команды Малопургинского, Балезинского, Шарканского, Алнашского районов Удмуртской Республики, Республики Татарстан.

О высоком интересе детей к родному языку и литературе свидетельствует активное участие студентов в Республиканском конкурсе научно-исследовательских работ "Неразгаданные тайны творчества Михаила Петрова", посвященном 100-летию удмуртского прозаика.

Внеклассная работа с учащимися активизируется посредством взаимодействия с учреждениями дополнительного образования, музеями. Так, например, в Алнашском районном Доме творчества методист Новгородцева Н.А. проводит большую работу с руководителями 20 районных кружков и школьных музеев по краеведению. В Кизнерском районе ведется научно-исследовательская работа среди учащихся старших классов по изучению истории района.

Без подготовки национальных педагогических кадров не может быть осуществлена возможность обучения на родном языке, его изучения и преподавания. Поэтому в интересах обеспечения реальности реализации прав народов на получение образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения национально-культурные автономии, наделяются правом организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений, в том числе заключать в этих целях договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации.

В высших учебных заведениях субъектов Российской Федерации гуманитарно-педагогического профиля есть факультеты, отделения по подготовке преподавателей национальных языков, истории. Например, в Бурятском госуниверситете - эвенкийское отделение, в Оренбургском - казахское и т.п. В рамках федеральных и региональных национально-культурных автономий разрабатываются программы по сохранению и развитию языков и культур, предусматривается разработка учебников с учетом страноведческого фактора, например учебники украинского языка и истории для проживающих в России украинцев. К

сожалению, финансовые проблемы серьезно затрудняют полноценную реализацию этих целей.

Что касается учителей, то при их подготовке полностью отсутствует какая-либо дискриминация по национальному признаку, и совершенно обычной является практика преподавания языка, истории и культуры данного народа преподавателем иной национальности. Это относится как к преподаванию русского языка, так и языков народов России. Особое внимание уделяется проблемам, связанным с вопросами образования и просвещения среди малочисленных народов Севера, ведущих самобытный образ жизни. В 1998 г. Министерство образования России разработало Концепцию реформирования системы дошкольного, общего среднего образования и подготовки кадров из числа коренных малочисленных народов Севера. Концепция была одобрена Правительством Российской Федерации. Ряд мероприятий, связанных с ее реализацией, осуществляется совместно с Министерством по делам федерации и национальностей, Министерством культуры и профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации. Так, например, в Санкт-Петербурге для обучения коренных малочисленных народов Севера создана Государственная полярная академия.

В Российской Федерации не существует специального законодательства, регулирующего деятельность частных образовательных учреждений, созданных и управляемых лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам.

В соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона "Об образовании" учредителем образовательного учреждения могут быть граждане Российской Федерации и других государств. Образовательное учреждение создается учредителем по собственной инициативе и подлежит обязательной регистрации (п. 1 ст. 33). В регистрации образовательного учреждения не может быть отказано по мотивам нецелесообразности (п. 2 ст. 33). В соответствии с законом учредители имеют право обратиться в суд в течение месяца.

Договоры с зарубежными неправительственными организациями, как указано в комментируемой статье, национально-культурные автономии могут заключать и по другим вопросам, например обеспечение научно-методической, учебной, художественной литературой, аудиовизуальными средствами обучения и проч.

На каком бы языке ни велось обучение, русский язык как государственный язык Российской Федерации изучается во всех образовательных учреждениях страны. Это правило,

предусмотренное ч. 2 ст. 10 Закона о языках народов Российской Федерации, находит свое отражение в настоящей статье в виде возложения соответствующей обязанности на негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке по обеспечению условий для изучения русского языка. Изучение русского языка регламентируется государственными образовательными стандартами. Закон об образовании (п. 5 ст. 6), конкретизируя это положение, указывает, что изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации ведется во всех имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, кроме дошкольных.

Наряду с этим в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации на негосударственные (общественные) образовательные учреждения могут быть возложены обязательства по обеспечению изучения в них также государственных языков этих субъектов.

Статья 12. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения

Комментарий к статье 12

Правам национально-культурных автономий, закрепленным в ст. 11 Закона, корреспондируют обязанности органов исполнительной власти, предусмотренные настоящей статьей. Такая структура построения Закона оказывает эффективное влияние на условия его реализации.

Общие вопросы языковой политики в области образования, как уже не раз говорилось, регулируются Законом о языках народов Российской Федерации. Этот Закон устанавливает:

1) обязанность государства обеспечивать условия для изучения и преподавания родного языка и других языков народов РФ (п. 1 ст. 10);

2) право граждан на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Это право обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования (п. 2 ст. 9);

3) право родителей или лиц, их заменяющих, выбирать образовательное учреждение с тем или иным языком воспитания и обучения детей;

4) право учредителя (учредителей) образовательного учреждения определять язык (языки), на котором ведется воспитание и обучение в данном учреждении (п. 4 ст. 9);

5) обязанность государства оказывать содействие лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от их количества и в соответствии с их потребностями (п. 5 ст. 9);

6) право каждого народа РФ, не имеющего своей письменности, создавать письменность на родном языке и обязанность государства обеспечивать для этого необходимые условия (п. 4 ст. 10).

Закон о языках народов Российской Федерации, таким образом, определяет ряд важных правовых условий, обеспечивающих защиту прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, изучать родной язык.

Что касается права получать образование на родном языке, то государство гарантирует реализацию этого права на уровне получения основного общего образования. Оно также обязуется обеспечивать право на выбор языка обучения на уровнях начального, среднего и высшего профессионального образования в пределах возможностей, предоставляемых системой образования (п. 2 ст. 9).

Аналогичные гарантии предусмотрены ст. 6 Закона об образовании, ст. 10 комментируемого Закона.

Нормы указанных Законов в рассматриваемой сфере в целом соответствуют международно-правовым стандартам, предусмотренным ст. 14 Рамочной конвенции о защите прав национальных меньшинств, другими международно-правовыми документами. Но они закрепляют только общие принципы. На федеральном уровне не достаточно разработаны правовые механизмы реализации этих принципов.

В Законе об образовании отсутствуют нормы:

а) определяющие основы правового положения образовательных учреждений (государственных и муниципальных), осуществляющих образование на национальных (родных) языках меньшинств;

б) устанавливающие основные требования к образовательному процессу в этих учреждениях;

в) закрепляющие основные принципы определения количественных критериев для введения обучения на языках

национальных меньшинств.

Вопросы, связанные с созданием образовательных государственных и муниципальных учреждений, с обучением на родном языке и организацией в них образовательного процесса, регулируются, главным образом, законодательством субъектов РФ.

Возложение перечисленных в комментируемой статье функций на органы государственной власти - абсолютно необходимый момент Закона о национально-культурной автономии. Без приложения соответствующих усилий органами государственной власти силами только национальных общественных объединений невозможно возрождение национального образования в России.

Государство в лице своих органов должно проявлять заботу о разнообразии типов национальных школ и учебных заведений, дошкольных и детских учреждений; должна быть предложена вариативность учебных планов и программ в зависимости от местных условий и уровня национального самосознания и развития детей. Так, например, в классах и школах, где обучаются дети, слабо владеющие национальным (родным) языком, в учебном плане может допускаться временное увеличение количества часов по этому предмету с постепенным переходом к обучению на родном языке по другим предметам. Именно в сфере национального образования должно больше всего допускаться сочетание различных форм получения образования. Речь идет в том числе о развитии воскресных школ, факультативов, культурно-образовательных центров и др.

Для обеспечения возможности использования национальных языков как средства обучения и воспитания необходимо наличие по всем предметам и ступеням школы полных комплектов учебной, методической и популярной литературы на национальном языке. При этом необходимы как переводные и двуязычные, так и оригинальные авторские учебники, соответствующие разным типам национальных школ, учитывающие специфику городских национальных школ, районов со смешанным населением и т.д. Вместе с тем, как известно, существуют трудности с изданием этой литературы. Одна из них заключается в том, что это малотиражная и, следовательно, малорентабельная литература. Поэтому выпуск ее нуждается в государственной поддержке. Содействие со стороны государственных органов заключается в выделении соответствующих финансовых и материальных средств, оказании помощи квалифицированными специалистами, установлении льготного налогообложения, контроле за качеством

подготавливаемых программ, учебной и другой литературы.

В соответствии с Законом об образовании (п. 4 ст. 40) в целях привлечения инвестиций в систему образования, государство в лице своих органов государственной власти может предусматривать систему специальных налоговых льгот предприятиям, учреждениям и организациям независимо от их организационно-правовых форм, а также физическим лицам, в том числе иностранным гражданам, вкладывающим свои средства, в том числе в натуральной форме, в развитие системы образования Российской Федерации. Следует заметить, что такая поддержка наиболее ценна для организации образования на национальном языке, где особенно чувствительно проявляются недостатки финансовых ресурсов.

Одним из условий функционирования образовательных учреждений, классов, групп с изучением языков народов России, детских дошкольных учреждений, групп в них с воспитанием детей на национальном (родном) языке является достаточное количество педагогических национальных кадров. В связи с этим на органы государственной власти возлагается обязанность организации подготовки, переподготовки и повышения квалификации педагогических и иных кадров для образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность на национальном (родном) языке. Эту деятельность они должны осуществлять преимущественно по предложениям или рекомендациям национально-культурных автономий.

Такая работа ведется во многих регионах. Например, по предложению Министерства народного образования Республики Карелия в 1992 г. в Карельском педагогическом институте организована подготовка учителей финского, карельского и вепсского языков. Все это было осуществлено на основании Постановления Совета Министров Карельской АССР от 26 июля 1991 г. "О мерах по обеспечению специалистами учреждений народного образования, здравоохранения и культуры Карельской АССР".

В Челябинской области создан институт открытого гражданского общества и устойчивого развития. Его основные задачи заключаются в ведении просветительской работы среди населения, обучении лидеров и активистов национально-культурных и других общественных организаций, работников административных органов власти, занимающихся вопросами национальной политики.

В Удмуртской Республике в 2002 - 2003 учебном году преподавание удмуртского языка велось в 408 школах, татарского языка - в 29 школах, марийского языка - в 9 школах,

чувакского - в одной школе.

При национально-культурных объединениях республики работают еврейская, немецкая, армянская, корейская воскресные школы. В ноябре 2002 г. Миннацем республики была проведена конференция "Воскресная национальная школа в системе национального образования". Отмечался удачный опыт Татарского общественного центра Удмуртской Республики, проводящего ежегодно, при финансовой поддержке министерства, курсы татарского языка в Ижевске.

Комплексная программа "Национальное развитие и межнациональное сотрудничество народов Удмуртии" предусматривает оказание содействия в организации и работе воскресных школ национально-культурных объединений республики - немецкой, башкирской, татарской, еврейской, азербайджанской, армянской.

Проводятся республиканские олимпиады по удмуртскому языку и литературе для учащихся 9 - 11 классов. Прижилась такая форма, как проведение олимпиад по татарскому языку и литературе. Лучших учащихся Министерство народного образования Удмуртской Республики направляет на региональную олимпиаду в г. Казань.

В Республике действует ассоциация учителей и воспитателей национальных образовательных учреждений.

Разработка национально-региональных компонентов государственных образовательных стандартов высшего и среднего профессионального образования в Республике осуществляется с 1997 года (см. Постановление Правительства Удмуртии от 16 июня 1997 года N 598). Доля академических часов, отводимых на национально-региональную специфику, колеблется от 10% (естественные и технические дисциплины) до 25% (гуманитарные дисциплины). В соответствии с положением о конкурсе, на конкурс выдвигаются материалы, раскрывающие образ Удмуртской Республики и отражающие историю, культуру, языки, население, символику, территорию, экологию, промышленный потенциал данного субъекта Федерации, а также национальные особенности быта, традиции и обряды ее народов.

В Удмуртии учреждены стипендии Президента Республики имени Верещагина Г.Е. за успехи в области финно-угроведения и имени Кузубая Герда за успехи в области реализации национально-региональных компонентов в научных и образовательных программах для студентов средних профессиональных учебных заведений и студентов высших учебных заведений (Указ Президента от 22 ноября 2001 года N 193).

В 1991 году Удмуртский госуниверситет открыл татарское отделение, приняв на первый курс 6 студентов. Министерство народного образования ежегодно направляет выпускников татарских школ по соглашению с Министерством образования Республики Татарстан на учебу в педагогические учебные заведения Республики Татарстан, ведет работу по повышению квалификации учителей и воспитателей.

С 2004 года проводится республиканский конкурс "Воспитатель года Удмуртии", одной из номинаций которого является номинация "Воспитатель национальной группы".

Учебники местных изданий часто дают массу самой разнообразной информации и различные взгляды на историю своей народности. В Удмуртии все издания проходят экспертизу учебно-методического совета. Каждый учебник согласовывается со специальной комиссией и только после этого может попасть в руки к школьникам или студентам. Издания, не совсем типичные или несущие в себе нетрадиционный взгляд на ту или иную проблему, долгое время "обкатываются", после чего проходят обязательную проверку учебно-методическим советом.

С целью повышения качества обучения в национальной школе обновлены, разработаны и изданы новые учебники и учебные пособия, в частности: учебно-методический комплект "Зеч-а, бур-а, удмурт кыл!" ("Здравствуй, удмуртский язык!"); возобновлено издание серии "Школьная библиотека". Министерство образования и науки Удмуртской Республики, как и в предыдущие годы, приняло участие в финансировании изданий: программа и методические рекомендации для воспитателей дошкольных образовательных учреждений "Детям об Ижевске", "Очерки об истории удмуртского театра". В настоящее время разрабатывается учебное пособие "История Удмуртии" для 6 и 7 классов. Изданы учебные пособия: "Визлюко шыкыс", "Удмурт кылъя диктантъес", "Удмурт кыл", "Лыдзон книга" и др.

Авторами большинства методических рекомендаций, учебно-методических пособий и учебников являются сами учителя удмуртского языка и литературы, воспитатели дошкольных учреждений. Среди них можно отметить преподавателей Можгинского педагогического колледжа (Иванова Т.С.), учителей Алнашского района (Рябина О.В., Семенова А.С., Гаранькина Н.А.), Кизнерского района (Кузнецова В.Н, Тетерева А.С.). По их учебникам, методическим пособиям занимаются учащиеся, изучающие удмуртский язык и литературу, не только в республике, но и в школах соседних регионов.

В 2005 - 2006 учебном году проведено 15 заседаний Совета

по экспертизе региональных учебных изданий при Министерстве образования и науки Удмуртской Республики, на которых было рассмотрено 40 рукописей.

Всего с 2000 года было издано 66 учебников и пособий национально-регионального компонента образования, из них 7 - для системы дошкольного образования, 27 - для начальной школы, 32 - для основного и среднего общего образования.

Значительно активизировалась работа Министерства образования и науки Удмуртской Республики с органами управления образованием соседних регионов, где функционируют школы с изучением удмуртского языка. Пролонгированы соглашения о сотрудничестве в сфере национального образования и науки с Республиками Татарстан, Башкортостан, Марий Эл, Кировской областью, Пермским краем. В рамках соглашений осуществлены выезды в данные территории для участия в семинарах, совещаниях по обмену опытом.

В Тюменской области усилиями как органов государственной власти, так и национальных культурных организаций и движений открыто 3 факультета по подготовке преподавателей родного языка; ведется подготовка национальных кадров в Институте искусств и культуры.

Особую заботу по подготовке педагогических кадров в области национального образования проявляет руководство Оренбургской области. С 1994 года педагогическое училище N 3 г. Оренбурга выпускает 50 учителей начальных классов с методикой преподавания татарского языка, 20 учителей башкирского языка, 24 учителя немецкого языка. Несколько лет студенты украинской национальности изучают в форме факультатива украинский язык и литературу. Педагогическое училище г. Орск ежегодно выпускает до 20 учителей начальных классов с методикой преподавания казахского языка. С 1994 года педагогическое училище г. Бугуруслана стало готовить учителей начальных классов с методикой преподавания мордовского языка. Планируется также подготовка учителей начальных классов с методикой преподавания чувашского языка в педагогическом училище г. Бузулука.

При невозможности подготовки национальных кадров на территории субъекта могут быть заключены соответствующие соглашения с другими субъектами Российской Федерации, а также межгосударственные соглашения.

Так, по инициативе тюменской Чувашской областной ассоциации "Таван", созданной в 1992 г. в Тюменской области, заключено соглашение между Комитетом по образованию

Тюменской области и Министерством образования Чувашской Республики о сотрудничестве в области образования.

Глава IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

Статья 13. Обеспечение национально-культурными автономиями права на сохранение и развитие национальной культуры

Комментарий к статье 13

Настоящая статья закрепляет права национально-культурных автономий, предоставленные им в целях сохранения и развития национальной культуры. Многие из указанных в настоящей статье прав уже в какой-то степени нашли закрепление в других нормативных актах. В частности, целый ряд прав установлен Законом Российской Федерации от 9 октября 1992 г. N 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" в разделе III "Права и свободы народов и иных этнических общностей в области культуры". Это касается прав на создание таких национально-культурных организаций как национальные культурные центры, национальные общества и землячества; на проведение фестивалей, выставок и других аналогичных мероприятий; содействие национальному краеведению, охране национальных исторических и культурных памятников, создание этнографических и иных музеев; создание национальных клубов, студий и коллективов искусства; организацию библиотек, кружков и студий по изучению национального языка, общероссийских, республиканских и иных ассоциаций и др.

Особенностью комментируемого Закона является то, что в нем в обобщенной форме закреплены права национально-культурных автономий в области сохранения и развития национальной культуры.

Широкий спектр прав, предоставленных национально-культурным автономиям данной статьей, создает для них возможность выбора собственного, своего пути культурного развития, самостоятельного определения приоритетов и ценностей, необходимых именно данному народу или национальному меньшинству.

Реализация прав осуществляется в соответствии с правовыми механизмами, предусмотренными в ряде уже изданных законодательных актов. Так, предоставляя право национальным

культурным автономиям на создание краеведческих, этнографических и иных общественных музеев, закон не решает, каким путем они будут это право реализовывать. Следует учитывать, что сам порядок учреждения музеев Российской Федерации (в данном случае, очевидно, более подходит порядок организации негосударственных музеев) регламентируется ФЗ "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" от 26 мая 1996 г. <25>.

<25> Федеральный закон от 26 мая 1996 г. "О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" (в ред. от 22.08.2004) // Собрание законодательства РФ. 1996. N 22. Ст. 2591; 2004. N 35. Ст. 3607.

В ст. 30 "Порядок учреждения негосударственных музеев в Российской Федерации" этого Закона устанавливается (в отличие от государственных музеев, учреждение которых производится на основании акта Правительства Российской Федерации), что закрепление музейных предметов и музейных коллекций за негосударственными музеями производится собственником в соответствии с законодательством Российской Федерации на праве оперативного управления. Уставы или положения таких негосударственных музеев утверждаются их учредителями и регистрируются в установленном порядке. При этом осуществлять свою деятельность музеи в Российской Федерации могут только на основании специального разрешения (лицензии), выдаваемого федеральным органом исполнительной власти, на который возложено государственное регулирование в области культуры (Управление по делам музеев Министерства культуры Российской Федерации), при наличии целого ряда условий, предусмотренных ст. 34 названного Закона. К ним относятся: наличие музейных предметов и музейных коллекций, количество и историко-культурная ценность которых позволяют организовать их публичный показ в форме музейной экспозиции; наличие помещений, пригодных для хранения и публичного показа музейных предметов и музейных коллекций, а также наличие постоянных источников финансирования деятельности создаваемых музеев.

В российском законодательстве право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, активно участвовать в культурной жизни, так же как и право пользоваться достижениями национальной культуры, обеспечивается: 1) определением общих юридических гарантий прав граждан РФ в сфере культуры; 2) созданием правовых условий реализации этого права путем

участия в деятельности национальных культурных объединений.

К числу общих юридических гарантий относятся: а) неотъемлемость права каждого человека на культурную деятельность на основе принципа равенства; б) право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями; в) право на гуманитарное и художественное образование (статьи 8, 10, 13 Основ законодательства РФ о культуре).

Одной из возможностей сохранения национальной культуры является проведение различных фестивалей, конкурсов и смотров. Такие мероприятия ежегодно проводятся во всех национально-культурных автономиях.

В Тюмени в марте 2006 года прошел первый фестиваль национальных культур.

Это грандиозное событие состоялось в тюменской школе N 66. На фестивале свое творчество представили коллективы народного творчества Удмуртии, Дагестана, Греции, Азербайджана, Украины, Татарстана, Армении, Таджикистана и, конечно, России. Все, кто пришел на праздник, смогли не только услышать народные песни и посмотреть национальные танцы, но посетить выставку и попробовать традиционные национальные блюда.

Сибирский фестиваль национальных культур "Единство через культуру" проводится ежегодно с 1995 г. в одном из районов Новосибирской области. В концертных программах фестиваля принимают участие лучшие творческие коллективы представителей различных национальных культур: русской, немецкой, украинской, татарской, азербайджанской, еврейской и других культур. Традиционно в рамках фестиваля творческие коллективы участвуют в выездных концертах в местах компактного проживания российских немцев района, принимающего фестиваль. Поэтому в выступлениях каждого коллектива представляются разные жанры национального фольклора: вокально-хоровой, танцевальный, инструментальный.

Народные художественные промыслы представляют собой неотъемлемое достояние и одну из форм народного творчества народов Российской Федерации.

Сохранение, возрождение и развитие народных художественных промыслов является важной государственной задачей. Так как в большинстве своем малочисленные народы еще сохранили всевозможные промыслы и ремесла, необходимо содействовать их развитию. Национально-культурные автономии играют в этом не последнюю роль, учреждая организации,

занимающиеся народными ремеслами и промыслами.

Вопросы, связанные с изданием национально-культурными автономиями произведений исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на национальных (родных) и иных языках, регламентируются, помимо Закона о языках народов Российской Федерации, Законом о средствах массовой информации.

Это же относится и к ряду других прав, предоставленных настоящей статьей. Так, право национально-культурных автономий на создание негосударственных (общественных) образовательных учреждений по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной культуры реализуется на основе, прежде всего Закона об образовании (ст. 33).

Что касается прав национально-культурных автономий разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры, то очевидно, что имеются в виду как органы законодательной власти, так и органы исполнительной власти. В числе органов исполнительной власти особо следует выделить органы, ведающие вопросами науки, культуры, образования, здравоохранения и проч., такие как Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации и др., соответствующие органы на уровне субъектов Федерации, а также органы местного самоуправления. Причем обращения национально-культурных автономий в органы законодательной (представительной) власти не следует рассматривать как проявление ими права законодательной инициативы. Как известно, субъекты права законодательной инициативы на федеральном уровне строго ограничены рамками ст. 104 Конституции РФ, и национально-культурные объединения в их число не входят. Как правило, аналогично этот вопрос решается в конституциях и уставах субъектов Федерации. Органы государственной власти рассматривают обращения национально-культурных автономий и, по мере возможности, учитывают их в своих решениях.

Кроме федеральных законов порядок реализации перечисленных в настоящей статье прав национально-культурных автономий может дополнительно регламентироваться также принятыми в ряде субъектов Российской Федерации соответствующими законодательными и иными нормативными актами.

Например, в Челябинской области 12 декабря 1996 года между администрацией области, национальными культурными центрами Челябинской области и Ассамблеей народов Челябинской области было заключено Соглашение о социальном партнерстве (принципах и путях взаимодействия), в котором определены позиции и действия сторон, направленные на развитие национальных отношений. Национально-культурные центры и Ассамблея народов Челябинской области в соответствии с Соглашением обязуются сотрудничать с администрацией области по осуществлению государственной национальной политики Российской Федерации; формируют органы и механизмы национальной культурной самоорганизации и самоуправления; участвуют в разработке и реализации программ, направленных на: изучение, сохранение и возрождение национальных культур и языков народов, этнических и национальных групп, проживающих в Челябинской области; проведение массовых культурных мероприятий (фестивали, Дни и Декады национальных культур в области и за ее пределами); подготовку и распространение информационных материалов по истории народов Челябинской области, а также подготовку ежегодного сборника о состоянии национальной политики в области. Кроме того, они участвуют в формировании среды, благоприятной для функционирования национальных языков и культур, вносят предложения по совершенствованию деятельности государственных органов в части осуществления национальной политики. Со своей стороны администрация Челябинской области берет на себя обязательства, касающиеся организации ежегодных встреч с национальными объединениями для обсуждения состояния перспектив региональной национальной политики, публичных обсуждений проектов программ и планов экономического, экологического, социального и культурного развития области. Администрация области в соответствии с Соглашением широко вовлекает представителей национально-культурных объединений области в процессы выработки решений, обеспечивающих реализацию прав граждан на национальную культуру, язык и образование; выделяет средства для финансирования производства, показа и трансляции национальных программ по каналам телевидения и радиовещания, освещения текущей национальной политики в других средствах массовой информации, содействует укреплению материально-технической, информационной базы и организационных возможностей национально-культурных объединений.

В селе Вагай весной 2006 года прошел семинар "Сохранение

и развитие национально-культурных традиций народов Тюменского региона". В состав тюменской делегации входили 40 человек: специалисты областного комитета по делам национальностей, представители дирекции, национальных отделов и национальных культур и руководители творческих коллективов ДНК "Строитель", преподаватели вузов, искусствоведы, члены национально-культурных автономий Тюменского региона. Вагайский район представляли 70 работников культуры, занимающихся проблематикой возрождения, сохранения и развития национальных культур района.

В концерте, ставшем итогом обсуждения дня, выступили русские и татарские коллективы Вагайского района, народные русские, белорусские, украинские и татарские ансамбли ДНК "Строитель". Из Тобольска на концерт приехали три татарских вокальных коллектива Тобольского центра культуры сибирских татар.

По мнению всех участников встречи, состоявшейся на семинаре, разговор носил конструктивный характер, что подтверждают и укрепившиеся контакты отделов национальных культур ДНК "Строитель" с компактно проживающими в районе татарами, украинцами, чувашами, немцами и действующими национально-культурными автономиями. Намечено немало общих дел. А в том, что они будут реализованы, никто не сомневается.

Статья 14. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на сохранение и развитие национальной культуры

Комментарий к статье 14

Статья 14 Закона "О национально-культурных автономиях" устанавливает целый ряд функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации. Закрепление этих функций обусловлено необходимостью реализации основных прав граждан Российской Федерации, народов России на сохранение и развитие национальной культуры. При этом федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации руководствуются в своей деятельности широким кругом нормативных актов.

Конституция РФ не содержит статей, специально

посвященных правам национальных меньшинств в сфере сохранения и развития национальной культуры.

Конституционной основой реализации и защиты этого права является общее положение о праве на пользование достижениями культуры. Часть 2 ст. 44 Конституции РФ предусматривает, что "каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям".

На федеральном уровне наиболее общий характер в этой области имеют, как уже отмечалось, Основы законодательства Российской Федерации о культуре. Помимо Основ на федеральном уровне действует значительное количество как законодательных, так и иных нормативных актов, имеющих прямое или косвенное отношение к регламентации прав народов и национальных меньшинств в области культуры. Это не раз уже упомянутые Законы о языках народов РФ, о средствах массовой информации, об образовании, о Музейном фонде РФ и музеях в РФ.

Федеральный закон "О библиотечном деле" от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ устанавливает право каждого гражданина на библиотечное обслуживание на основе принципа равенства и закрепляет гарантии этого права (ст. 5). Кроме того, в целях создания более благоприятных условий для доступа лиц из числа национальных меньшинств к библиотечным фондам этот Закон выделяет национальные меньшинства в особую группу пользователей библиотек и предоставляет им право на получение документов на родном языке через систему государственных библиотек (ст. 8).

Существует множество актов подзаконного характера. В этой сфере принимаются указы Президента Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации, нередко непосредственно направленные на развитие культуры народов и национальных меньшинств.

Помимо законодательных актов, в субъектах Федерации принимаются свои целевые комплексные программы, касающиеся развития национальных культур народов, проживающих на территории этих субъектов. Органы государственной власти субъектов Федерации вправе заключать договоры и соглашения с органами государственной власти других субъектов, а также других государств по вопросам национально-культурного сотрудничества.

Вопросы сохранения и развития культуры коренных малочисленных народов находили и находят отражение в ряде областных программ. Целевая программа Амурской области "Дети

Севера" на 1996 - 2000 гг. в сфере культуры предусматривала открытие школы национальных искусств в селе Первомайское Тындинского района, выпуск нотных сборников эвенкийских народных песен и мелодий, создание видеофильмов о национальном детском творчестве. Также было запланировано проведение фольклорно-этнографических экспедиций с целью сбора и сохранения этнокультурного наследия коренных народов Севера, подготовка национальных кадров культработников на базе областного училища культуры.

Областная государственная программа "Развитие и сохранение культуры и искусства Амурской области (1997 - 1999 годы)" также запланировала отдельные мероприятия в области сохранения и развития национальной культуры: внедрение целевых программ "Школа народной славянской культуры", "Промыслы и ремесла", "Народное творчество"; проведение регионального праздника казачьей песни.

В областной целевой программе "Развитие и сохранение культуры и искусства Амурской области" на 2002 - 2005 годы сохранение и развитие национальных культур народов, проживающих в области, выделяется в качестве особого направления. Так, Дом народного творчества разработал программы по возрождению и сохранению культуры славян. Приоритетными направлениями реализации программы являются также:

- создание и поддержка центров народного творчества (казаков, эвенков, русских);
- поддержка существующих фольклорных коллективов и мастеров декоративного прикладного искусства, культурных инициатив, возникающих в местах локального проживания этносов;
- приобщение людей к исторической и художественной культуре своих народов;
- проведение семинаров-практикумов, творческих лабораторных работ по традиционной культуре народов области.

Сохранение, возрождение и развитие художественных промыслов является важной государственной задачей. Правовое регулирование отношений в этой области осуществляется в соответствии с:

- Конституцией Российской Федерации;
- Гражданским кодексом Российской Федерации;
- Налоговым кодексом Российской Федерации (далее - НК РФ);
- Основами законодательства Российской Федерации о культуре;
- Федеральным законом от 6 января 1999 года N 7-ФЗ "О

народных художественных промыслах";

- Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1994 года N 1987 "О мерах государственной поддержки народных художественных промыслов";

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 марта 1995 года N 268 "О дополнительных мерах государственной поддержки народных художественных промыслов Российской Федерации".

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 2001 года N 35 "О регистрации образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства";

- Приказом Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. N 90 "Об утверждении Правил предоставления субсидий организациям народных художественных промыслов";

- Приказом Минпромнауки Российской Федерации от 8 августа 2002 года N 226 "Об утверждении Перечня видов производств и групп изделий народных художественных промыслов, в соответствии с которым осуществляется отнесение изделий к изделиям народных художественных промыслов";

- иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Правовое регулирование в области народных художественных промыслов, касающееся охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, регулируется законодательством России об интеллектуальной собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 6 января 1999 года N 7-ФЗ "О народных художественных промыслах" под народным художественным промыслом понимается одна из форм народного творчества, деятельность по созданию художественных изделий утилитарного и (или) декоративного назначения, осуществляемая на основе коллективного освоения и преемственного развития традиций народного искусства в определенной местности в процессе творческого ручного и (или) механизированного труда мастеров народных художественных промыслов.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 октября 1994 г. N 1987 "О мерах государственной поддержки народно-художественных промыслов" <26> одной из важнейших задач государственной политики в сфере культуры признано сохранение, возрождение и развитие народных художественных

промыслов как части культурного наследия народов Российской Федерации. При этом Указом установлено, что к народным художественным промыслам относятся все виды производства художественных изделий утилитарного и декоративного назначения, основанные на преемственности, исторически сложившихся традициях народного декоративно-прикладного искусства. К изделиям народных художественных промыслов относятся изделия признанного художественного достоинства, при изготовлении которых применяется ручной механизированный творческий труд художников и мастеров, развиваются традиции народного искусства, сохраняются стилистические особенности данного промысла. По определению предприятиями народных художественных промыслов названы предприятия, в объеме промышленной продукции которых изделия народных художественных промыслов составляют не менее 50 процентов.

<26> Указ Президента РФ от 7 октября 1994 г. N 1987 "О мерах государственной поддержки народно-художественных промыслов" (в ред. от 11.01.2000) // Собрание законодательства РФ. 1994. N 24. Ст. 2602; 2000. N 3. Ст. 254.

Правительству Российской Федерации Указом предписано разработать и принять ряд мер, направленных на установление льгот предприятиям народных художественных промыслов в целях их дальнейшего развития.

Во исполнение этого Указа Правительством Российской Федерации было принято Постановление от 22 марта 1995 года N 268 "О дополнительных мерах государственной поддержки народно-художественных промыслов Российской Федерации", в которых такие льготы были установлены <27>.

<27> Постановление Правительства РФ от 22 марта 1995 года N 268 "О дополнительных мерах государственной поддержки народно-художественных промыслов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 1995. N 13. Ст. 1143.

Итак, организации, имеющие статус организации народных художественных промыслов имеют определенные льготы. В частности, таким организациям предоставляется льгота по земельному налогу. С 1 января 2005 года вступила в действие глава 31 НК РФ "Земельный налог". Плательщиками земельного налога являются организации и физические лица, обладающие земельными участками на праве собственности, праве

постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения. Объектом налогообложения являются земельные участки, расположенные на территории города или района, за исключением участков ограниченных в обороте или изъятых из оборота в соответствии с законодательством России (например, национальные парки, заповедники и тому подобное).

Статья 395 НК РФ содержит закрытый перечень лиц, освобождаемых от налогообложения. В п. 6 ст. 395 НК РФ указано, что освобождаются от налогообложения: организации народных художественных промыслов - в отношении земельных участков, находящихся в местах традиционного бытования народных художественных промыслов и используемых для производства и реализации изделий народных художественных промыслов.

При этом следует обратить особое внимание на дополнительное условие, вводимое налоговым законодательством на данную льготу: земельный участок должен использоваться налогоплательщиком для производства и реализации изделий народных художественных промыслов. Если же организация использует земельный участок в других целях (например, сдает его в аренду), то права на льготу организация не имеет.

Организации народных художественных промыслов имеют право применять пониженную ставку единого социального налога (20%), об этом свидетельствует ст. 241 НК РФ.

Кроме того, налоговым законодательством предусмотрена и льгота по налогу на добавленную стоимость. Согласно пп. 6 п. 3 ст. 149 НК РФ освобождается от налогообложения на территории Российской Федерации "реализация изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства (за исключением подакцизных товаров), образцы которых зарегистрированы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации".

При реализации своего права на льготу в отношении НДС следует оговорить, что данная льгота распространяется не только на организации, признаваемые организациями народных художественных промыслов, но и на те, которые не имеют этого статуса, но производят и реализуют указанную продукцию.

Указанная льгота предоставляется лишь при реализации изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства, образцы которых зарегистрированы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Порядок такой регистрации установлен Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 января 2001 года N

35 "О регистрации образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства" <28>. Кроме того, данная льгота распространяется не только на производителей и продавцов, но и на посредников, реализующих изделия народных художественных промыслов в рамках посреднических договоров. Таким образом, если посредник реализует указанные изделия, то его посредническое вознаграждение также будет освобождаться от налога на добавленную стоимость.

<28> Постановление Правительства РФ от 18 января 2001 года N 35 "О регистрации образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства" (в ред. от 28.12.2005) // Собрание законодательства РФ. 2001. N 4. Ст. 294; N 51. Ст. 4897; 2006. N 2. Ст. 190.

Кроме того, Указом рекомендовано органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления оказывать предприятиям народных художественных промыслов содействие в предоставлении в аренду на льготных условиях помещений для организации фирменной торговли их изделиями, а также предоставлять указанным предприятиям льготы по налогам и сборам в части зачисляемых налоговых поступлений в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации или местный бюджет в пределах 4 процентов суммы прибыли этих предприятий, полученной в предыдущем году.

Народные художественные промыслы коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской области, представляют собой неотъемлемое достояние Российской Федерации. Обеспечение экономических, социальных и иных условий для сохранения, возрождения и развития народных художественных промыслов коренных малочисленных народов Севера является важной задачей органов государственной власти Сахалинской области.

В Законе Сахалинской области "О сохранении и развитии народных художественных промыслов коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской области" определен порядок отнесения предметов к изделиям народных художественных промыслов народов Севера <29>:

<29> Закон Сахалинской области "О сохранении и развитии народных художественных промыслов коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Сахалинской

области" от 7 сентября 2000 года N 207 (в ред. от 09.07.2001) // Губернские ведомости. 2000. 20 сентября; 2001. 20 июля.

1. Отнесение предметов к изделиям народных художественных промыслов народов Севера осуществляется на основе решений Совета.

2. Порядок отнесения предметов, изготавливаемых на территории Сахалинской области, к изделиям народных художественных промыслов народов Севера утверждает губернатор Сахалинской области.

3. Изделия народных художественных промыслов народов Севера должны соответствовать перечню видов производств и групп изделий народных художественных промыслов, утвержденному в соответствии с федеральным законодательством.

4. В соответствии с Федеральным законом "О народных художественных промыслах" решение об отказе признать предмет изделием народного художественного промысла народов Севера может быть обжаловано в суд.

Органы государственной власти Сахалинской области предоставляют дополнительные льготы, помимо предусмотренных федеральным законодательством, социально-правовые гарантии физическим и юридическим лицам, занимающимся народными художественными промыслами народов Севера, в том числе:

1) предоставляют бюджетный кредит за счет средств областного бюджета, устанавливают в соответствии с законодательством Российской Федерации льготы по налогам и тарифам на продукцию и услуги естественных монополий организациям народных художественных промыслов народов Севера;

2) предусматривают бюджетные ассигнования, инвестиции и субвенции;

3) сохраняют профиль предприятий при решении вопросов о продаже предприятий народных художественных промыслов народов Севера;

4) обеспечивают учет и охрану уникальных изделий народных художественных промыслов народов Севера;

5) осуществляют меры по подготовке специалистов для работы в организациях народных художественных промыслов народов Севера, для чего развивают сеть начальных профессиональных учебных заведений, а также систему учреждений дополнительного образования;

6) способствуют пропаганде творчества народов Севера, в

том числе посредством организации выставок, конкурсов, аукционов, специализированной торговли изделиями народного художественного промысла народов Севера;

7) решают вопросы о безвозмездной передаче государственного имущества, а также представления в аренду помещений на льготных условиях юридическим и физическим лицам, занимающимся народными художественными промыслами народов Севера;

8) принимают нормативные правовые акты по вопросам сохранения, возрождения и развития народных художественных промыслов народов Севера;

9) предусматривают компенсацию юридическим и физическим лицам, занимающимся народными художественными промыслами народов Севера, 50 процентов тарифов на железнодорожные перевозки изготовленной продукции, а также тарифов на электрическую энергию за счет средств областного бюджета;

10) устанавливают порядок заготовки и приобретения сырья и материалов, подлежащих учету и охране в соответствии с федеральным законодательством;

11) принимают законы об областных программах по возрождению, сохранению и развитию народных художественных промыслов народов Севера;

12) принимают меры по сохранению народных художественных промыслов народов Севера при осуществлении процедур, направленных на предотвращение банкротства организаций народных художественных промыслов народов Севера, при реорганизации или ликвидации указанных организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Органы местного самоуправления:

1) участвуют в решении вопросов возрождения, сохранения и развития народных художественных промыслов народов Севера в соответствии с законодательством, в том числе посредством установления льгот по уплате местных налогов;

2) оказывают финансовую помощь на социально-экономическое и культурное развитие народов Севера;

3) устанавливают места традиционного бытования народных художественных промыслов народов Севера;

4) осуществляют контроль за отводом, использованием и охраной земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами народов Севера.

Во исполнение пункта 38 Постановления Правительства РФ от 22 февраля 2006 г. N 101 "О мерах по реализации Федерального

закона "О федеральном бюджете на 2006 год" разработаны Правила, которые определяют порядок предоставления из федерального бюджета субсидий организациям народных художественных промыслов на оплату их расходов за потребленную электрическую энергию и возмещение 50 процентов тарифов на железнодорожные перевозки изготовленной продукции в соответствии со ст. ст. 4 и 5 Федерального закона от 6 января 1999 г. N 7-ФЗ "О народных художественных промыслах" и Перечнем организаций народных художественных промыслов, поддержка которых осуществляется за счет средств федерального бюджета в соответствии со статьей 4 ФЗ "О народных художественных промыслах".

Субсидии предоставляются в пределах лимитов бюджетных обязательств, утвержденных в установленном порядке в сводной бюджетной росписи федерального бюджета Федеральному агентству по промышленности.

Субсидии предоставляются в первую очередь на возмещение 50 процентов тарифов на железнодорожные перевозки по территории РФ продукции, изготовленной получателями субсидий и отгруженной в предыдущем месяце. Субсидии не предоставляются тем организациям, в которых общая сумма затрат по этим тарифам согласно квитанциям о приеме грузов, датированным предыдущим месяцем, составляет менее 10000 рублей.

Субсидии на возмещение или оплату расходов за потребленную электрическую энергию в предыдущем месяце на промышленно-производственные нужды (без учета налога на добавленную стоимость) предоставляются на единых для всех получателей субсидий условиях долевого финансирования. Субсидии не предоставляются в случаях, если сумма этих затрат согласно счетам-фактурам, выставленным в предыдущем месяце, составляет менее 30000 рублей.

Согласно Приказу Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. N 90 "Об утверждении Правил предоставления субсидий организациям народных художественных промыслов" для получения субсидий необходимо оформить следующие документы <30>:

<30> Приказ Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 21 апреля 2006 г. N 90 "Об утверждении Правил предоставления субсидий организациям народных художественных промыслов" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. N 19.

1. На оплату расходов за потребленную электрическую энергию:

- копии форм федерального государственного статистического наблюдения N П-1 за отчетные периоды предыдущего года (представляются не позднее 12 января) или N ПМ (не позднее 12 февраля) и формы N 1-предприятие за предыдущий год (не позднее 12 апреля года, следующего за отчетным) с указанием объемов производства и отгрузки изделий народных художественных промыслов с отметкой органа государственной статистики о принятии;

- копии форм N 1 и N 2 бухгалтерской отчетности по состоянию на последнюю отчетную дату (I квартал, полугодие, 9 месяцев, год) с отметкой инспекции Федеральной налоговой службы (представляются не позднее 12 дней после сдачи);

- справка о том, что в отношении организации, претендующей на получение субсидии, не введены процедуры банкротства, заверенная подписями руководителя и главного бухгалтера организации и ее основной печатью (предоставляется одновременно с копиями форм бухгалтерской отчетности в случае, если организация имеет убыток отчетного периода);

- копии счетов-фактур организаций, являющихся продавцами электроэнергии, за предыдущий месяц, заверенные подписями руководителя и главного бухгалтера организации, являющейся потребителем электроэнергии и претендующей на получение субсидий, и ее основной печатью (в двух экземплярах);

- справка об объеме и стоимости оплаты электроэнергии, использованной для собственных промышленно-производственных нужд (без учета налога на добавленную стоимость) в предыдущем месяце, заверенная подписями руководителя и главного бухгалтера организации, являющейся потребителем электроэнергии и претендующей на получение субсидий, и ее основной печатью (в двух экземплярах).

2. На возмещение 50 процентов тарифов на железнодорожные перевозки изготовленной продукции по территории РФ:

- копии форм федерального государственного статистического наблюдения N П-1 за отчетные периоды предыдущего года (представляются не позднее 12 января) или N ПМ (не позднее 12 февраля) и формы N 1-предприятие за предыдущий год (не позднее 12 апреля года, следующего за отчетным) с указанием объемов производства и отгрузки изделий народных художественных промыслов с отметкой органа государственной статистики о принятии;

- копии форм N 1 и N 2 бухгалтерской отчетности по состоянию на последнюю отчетную дату (I квартал, полугодие, 9 месяцев, год) с отметкой инспекции Федеральной налоговой службы (представляются не позднее 12 дней после сдачи);

- справка о том, что в отношении организации, претендующей на получение субсидии, не введены процедуры банкротства, заверенная подписями руководителя и главного бухгалтера организации и ее основной печатью (предоставляется одновременно с копиями форм бухгалтерской отчетности в случае, если организация имеет убыток отчетного периода);

- копии железнодорожных квитанций в приеме грузов, датированных предыдущим месяцем, с указанием провозной платы за перевозки изготовленной продукции по территории Российской Федерации, заверенные подписями руководителя и главного бухгалтера организации, претендующей на получение субсидий, и ее основной печатью (в двух экземплярах);

- расчет суммы субсидии по форме согласно приложению N 2 к Правилам (в двух экземплярах).

В целях развития национальной культуры Правительство Российской Федерации нередко принимает и акты ненормативного характера.

Так, по предложению администрации Коми-Пермяцкого автономного округа, согласованному с Министерством культуры Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям и администрацией Пермской области, в июле - августе 1995 г. в г. Кудымкаре Пермской области прошел Международный фольклорный фестиваль финно-угорских народов. В связи с этим Правительством Российской Федерации было принято постановление, в котором были даны поручения целому ряду органов Российской Федерации (Министерству культуры, Министерству связи, Министерству транспорта, Министерству иностранных дел, Министерству внутренних дел) оказать необходимую организационную и материальную помощь в проведении фестиваля.

В развитие норм, содержащихся в федеральных законах, регламентирующих права граждан, народов и иных этнических общностей в области культуры, в некоторых республиках приняты собственные законодательные акты.

Законом Кабардино-Балкарской Республики от 23 июня 1993 г. "О культуре" было признано равное достоинство культур всех проживающих в республике народов и национальных групп (ст. 4) и установлено право всех народов, этнических, этноконфессиональных и иных групп на сохранение и развитие своей

культурно-национальной самобытности, на защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания, формирование и развитие социокультурных инфраструктур. В Законе обращено также внимание на то, что политика в области создания, сохранения и распространения культурных ценностей одной национальности не должна наносить ущерба культурам других национальностей, также проживающих на территории республики.

В приведенном Законе Кабардино-Балкарской Республики, так же как и в Основах законодательства Российской Федерации о культуре, нормы, касающиеся прав и свобод народов и этнических групп в области культуры, выделены в специальный раздел. Этим подчеркивается не только актуальность и значимость решения проблем национальных меньшинств, проживающих в данной республике, но и стремление законодателей к их позитивному урегулированию.

Органы государственной власти Республики Татарстан в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Республики Татарстан принимают меры по обеспечению прав граждан на сохранение и развитие национальной культуры, в том числе:

- учитывают при разработке и осуществлении республиканских программ национально-культурного развития предложения национально-культурных автономий;

- рассматривают предложения национально-культурных автономий о включении в государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на национальном (родном) языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности, художественных народных промыслов и ремесел и принимают соответствующие решения;

- направляют деятельность государственных и муниципальных учреждений культуры на удовлетворение национально-культурных потребностей;

- организуют в системе государственных и муниципальных архивов соответствующие разделы по культуре, истории, общественной жизни граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;

- оказывают помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных (общественных) учреждений национальной культуры, открытии негосударственных (общественных) образовательных учреждений по подготовке творческих работников и иных специалистов, проведении

различных массовых мероприятий в области национальной культуры;

- обеспечивают сохранность памятников истории и культуры, представляющих ценность для граждан Российской Федерации, относящихся себя к определенным этническим общностям, и являющихся частью культурного наследия Республики Татарстан.

Культура - общее достояние, причем государство в лице своих органов несет ответственность за ее развитие, но каждому народу или группе принадлежит право определять отношение ко всем элементам своей культуры.

В настоящее время вопросам сохранения и развития культуры многих малочисленных народов и национальных меньшинств, проживающих на территории Российской Федерации, уделяется явно недостаточное внимание. Подчас она находится в отсталом, запущенном состоянии. С 40-х годов XX века были преданы забвению история развития ряда народов и национальных групп (прежде всего репрессированных народов) и уникальные элементы культуры - традиции, национальные виды искусства. Как уже отмечалось, многие представители малочисленных народов и национальных групп не знают родного языка или плохо его знают. Но язык - один из основных элементов любой национальной культуры. Вместе с языком уходят национальная культура, народное творчество. Поэтому важное значение имеют мероприятия государства, специально направленные на возрождение и защиту культурных ценностей национальных меньшинств. Примечательно, что сейчас во многих странах мира интерес к культурным ценностям национальных меньшинств проявляется, в частности, в создании для их развития и защиты различных учреждений и организаций.

Важным шагом в этом направлении в Российской Федерации является создание Государственного свода ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, в который включаются объекты, отнесенные к числу особо ценных, в том числе и принадлежащие национальным меньшинствам.

К таким особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации относятся расположенные на ее территории историко-культурные и природные комплексы, архитектурные ансамбли и сооружения, предприятия, организации и учреждения культуры, а также другие объекты, представляющие собой материальные, интеллектуальные и художественные ценности эталонного или уникального характера с точки зрения истории, археологии, культуры, архитектуры, науки и искусства. С предложениями об отнесении объектов, расположенных на территории Российской Федерации, к числу

особо ценных и включении их в Государственный свод могут обращаться не только государственные, но и любые общественные организации, в том числе и национально-культурные автономии, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. При этом присвоение конкретному объекту статуса особо ценного объекта культурного наследия народов Российской Федерации означает отнесение его к высшей категории охраны и учета, предполагающей особые формы государственной поддержки. Это, однако, не исключает его доступности для граждан в научных, культурных, образовательных и просветительных целях. В настоящее время Указом Президента Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. N 176 утвержден Перечень объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения <31>.

<31> Указ Президента РФ от 20 февраля 1995 г N 176 "Об утверждении Перечня объектов исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения (в ред. от 10.06.1999) // Собрание законодательства РФ. 1995. N 9. Ст. 734; 1997. N 19. Ст. 2219; N 29. Ст. 3554; N 38. Ст. 4455; 1998. N 11. Ст. 1331; N 24. Ст. 2811; N 44. Ст. 5489; 1999. N 24. Ст. 3039.

Депозитарием, т.е. хранителем Государственного свода является Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 1996 г. N 715, была утверждена Федеральная целевая программа "Развитие и сохранение культуры и искусства Российской Федерации (1997 - 1999 годы)". Одним из разделов этой программы является раздел "Реализация принципов федерализма в культурном строительстве, поддержка межрегионального культурного обмена, сохранение и развитие национальных культур народов Российской Федерации". В этом разделе отмечается необходимость разграничения посредством заключения соответствующих договоров полномочий между Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в вопросах, отнесенных к их совместному ведению. В частности, одним из полномочий, которые предлагается закрепить за Министерством культуры и массовых коммуникаций РФ, является содействие развитию культуры в регионах страны, где уровень культурного обслуживания населения существенно отстает от среднероссийского, а также культуры народов и этнических групп, не имеющих своих национально-

территориальных образований. В ведение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации предлагается закрепить формирование и реализацию региональных программ развития и сохранения культуры и искусства с учетом национальных, социально-экономических, демографических и иных особенностей субъектов Российской Федерации, их финансирование из соответствующих бюджетов; поддержку культур малочисленных народов; реализацию равных прав народов Российской Федерации на сохранение и развитие культурной самобытности, на защиту, восстановление и сохранение культурно-исторической среды обитания, национально-культурную автономию.

Таким образом, весьма значительные функции по развитию национальных культур народов Российской Федерации, поддержке и сохранению их национально-культурной самобытности в Программе предлагается передать в ведение органов исполнительной власти субъектов Федерации.

На уровне отдельных субъектов Российской Федерации также ведется определенная работа по сохранению и использованию культурного наследия народов России. Почти во всех многонациональных республиках приняты законы, регулирующие отношения, связанные с сохранением, выявлением и использованием историко-культурного наследия на территории республики, накопленного за многовековую историю и являющегося достоянием многонационального народа республики. Историко-культурное наследие народов включает в себя, помимо других объектов, памятники искусства народных промыслов, записи фольклора, обычаи и обряды, формы общения и праздники, традиционные и старинные технологии, виды и формы хозяйствования, быта и природопользования, языки, местные говоры, религиозные культы и верования, виды и формы традиционного образования.

В законах определяются полномочия государственных органов по охране историко-культурного наследия.

Например, в Законе Волгоградской области от 31 мая 2005 г. N 1066-ОД "О внесении изменений в Закон Волгоградской области от 17 января 2001 г. N 499-ОД "О сфере культуры, искусства и кинематографии в Волгоградской области" в ст. 12 определяются полномочия органов государственной власти Волгоградской области в сфере культуры и искусства.

К полномочиям органов государственной власти Волгоградской области в сфере культуры и искусства относятся:

- сохранение и использование объектов культурного наследия;
- организация информационно-библиотечного обслуживания

населения Волгоградской области;

- обеспечение сохранения предметов музейного фонда Российской Федерации;

- поддержка государственных музеев Волгоградской области (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

- организация и поддержка учреждений культуры и искусства, в том числе образовательных учреждений в сфере культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

- поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

- поддержка национально-культурных автономий Волгоградской области, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности.

Закрепленные в комментируемой статье функции и обязанности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации направлены на обеспечение государственной поддержки прав национально-культурных автономий на сохранение и развитие национальной культуры, перечисленных в ст. 13 настоящего Закона. Вместе с тем надо учитывать, что органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов самостоятельны в принятии своих решений, и в части осуществления перечисленных функций Закон не всегда требует в обязательном порядке в полной мере учитывать предложения национально-культурных автономий. Это касается предложений национально-культурных автономий о включении в государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на национальном (родном) языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности, художественных народных промыслов и ремесел, где принятие окончательного решения остается за органами исполнительной власти и не определяется степень учета предложений национально-культурных автономий со стороны органов исполнительной власти.

Органы исполнительной власти оказывают помощь национально-культурным автономиям в проведении различных массовых мероприятий в области национальной культуры в

рамках принятия региональных программ.

В 2002 году Исилькульским муниципальным образованием была разработана "Программа возрождения, сохранения и развития национальных культур Исилькульского района на 2002 - 2005 гг.", которая была принята и утверждена на заседании районного Совета.

Основной целью программы является улучшение международных отношений в районе, сохранение традиций и развитие национального творчества отдельных культур, имеющих на территории района места компактного проживания.

Главными задачами программы являются:

- приостановление процесса ассимиляции;
- определение основных опорных точек для развития национального творчества;
- сохранение этноса и межнационального общения в пределах района и области.

Ведущим центром в продвижении и реализации данной программы является отдел культуры Исилькульского муниципального образования. Вопрос о сохранении традиций, восстановление обрядов и использование культурного наследия национальностей для отдела культуры актуален не первый год. Возрождение, развитие и сохранения национальной культуры является одним из основных направлений работы. Вся работа администрации Исилькульского муниципального образования Омской области совместно со всеми администрациями и структурными подразделениями направлена на дальнейшее улучшение деятельности культурно-досуговых учреждений района, на развитие художественно-творческих способностей, удовлетворение досуговых, образовательных потребностей различных групп населения, возрождение, сохранение и дальнейшее развитие государственных, гражданских, национальных праздников, обычаев обрядов народов, населяющих район, организацию отдыха населения, работу с детьми и подростками.

При формировании программы учитывались требования, предложения, рекомендации вышестоящих органов государственной власти. Отражались интересы государственных структур в культурно-образовательной сфере, в налаживании и гармонизации национально-культурной жизни. Программа основана на интересах партнеров: общественных, религиозных негосударственных организаций и национально-культурных автономий, которые являются заказчиками или соисполнителями многих проектов. С ними поддерживаются постоянные контакты, развиваются деловые и творческие контакты.

Каждое направление деятельности реализуется посредством разнообразных массовых, групповых и индивидуальных форм работы, проведение конкретных мероприятий.

Набор форм традиционных славянских праздников достаточно обширен: посиделки, колядки и святочные гадания. Традиционно проводится районный праздник "Играй, гармонь! Звени, частушка!", победители которого, принимают участие в областных конкурсах гармонистов и частушечников.

С 1997 года Исилькульский РДК является организатором проведения ежегодной Декады славянской культуры и письменности, которая включает в себя массу интересных, познавательных и зрелищных мероприятий: конкретные программы, выставки народно-прикладного творчества в Исилькульском историко-краеведческом музее, вечера духовной музыки, встречи с настоятелем Исилькульской православной церкви Николаем Гурником, конференции совместно с филологами "Русская культура и словесность" и другие мероприятия.

Статья 15. Обеспечение органами государственной власти права национально-культурных автономий на освещение их деятельности в средствах массовой информации

Комментарий к статье 15

Комментированная статья предусматривает меры реализации органами государственной власти прав национально-культурных автономий на освещение их деятельности в средствах массовой информации. Статья 15 Закона обязывает государственные аудиовизуальные средства массовой информации предоставлять время национально-культурным автономиям. Закон не определяет периодичность, продолжительность передач и язык, на котором государственные аудиовизуальные средства массовой информации ведет эти передачи. Эти параметры должны определяться договором между учредителями и редакциями теле- и радиопрограмм и национально-культурными автономиями.

Договорные отношения регулируются нормами Гражданского кодекса РФ, в частности ст. 421 "Свобода договора" и ст. 422 "Договор и закон". Согласно Гражданскому кодексу РФ договор должен соответствовать обязательным для сторон правилами, установленным законом и иными правовыми актами.

При заключении договоров следует учитывать такие факторы, как территорию расселения народа, говорящего на

родном языке, технические и иные возможности аудиовизуальных средств, интересы всех народов, проживающих на территории, на которую распространяется деятельность аудиовизуального средства.

Вступая во взаимоотношения со средствами массовой информации, особое внимание следует уделить Закону о средствах массовой информации.

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации, естественно, не в состоянии достаточно всесторонне осветить деятельность национально-культурных автономий. В этом значительную роль могут оказать негосударственные средства массовой информации. Для того чтобы их деятельность была эффективной, ч. 2 ст. 15 комментируемого Закона устанавливает, что органы государственные власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе оказывать поддержку и поощрять те государственные средства массовой информации, которые безвозмездно предоставляют национально-культурным автономиям возможность освещать их деятельность. Однако Закон не определяет, в какой форме следует поддерживать и поощрять эти государственные средства массовой информации.

Например, областная администрация Оренбургской области является соучредителем газеты "Караван-Сарай", общества башкир с одноименным названием "Караван-Сарай", что значительно облегчает финансирование газеты.

В ч. 4 ст. 15 также были внесены изменения Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ, однако помощь средствам массовой информации национально-культурных автономий в соответствующих программах субъектов Российской Федерации разрешена и поддерживается.

Показательна практика работы со средствами массовой информации национально-культурных автономий в соответствующих программах в Самарской области.

Органы государственной власти и местного самоуправления очень много внимания уделяют работе с национальными СМИ. В Самарской области при поддержке администрации области издается 9 национальных газет: татарская "Бердэмлек", чувашская "Самар ен", украинская "Проминь", немецкая "Волга-курьер", еврейская "Тарбут", общетюркская "Азан" с приложением на башкирском языке "Иргиз", армянская "Бари луйс", мордовская "Валдо ойме" ("Чистая душа"), польская "Самара-Полония-ИНФО". Газете "Бердэмлек" безвозмездно передано для работы помещение площадью 500 квадратных

метров. Кроме того, администрация оказывает финансовую поддержку русским газетам.

По инициативе "Самарской газеты" организован выпуск вкладок, посвященных работе национально-культурных центров, не имеющих пока собственных изданий, включая "Романи Дума".

Тираж большинства национальных газет - около 1000 экземпляров ("Волга-Курьер" - 400 экз., "Тарбут" - 2400 экз., "Бердэмлек" - более 5000 экз.).

С 1992 г. работает многонациональная радиостанция "Радио-7 из Самары", вещающая на одиннадцати языках: русском, татарском, чувашском, эрзянском, польском, немецком, еврейском, украинском, армянском, грузинском, белорусском. На одиннадцати языках звучат областные и городские новости, ежедневно выходят репортажи из губернской и Самарской городской Думы. В Уставе радиостанции записано: "Основная цель деятельности радиостанции - создание радиовещания на языках, проживающих в Самаре национальностей в интересах развития их культуры".

Передачи длятся 5 часов в день, ежедневно. Передачи на родном языке позволяют слушателям получать информацию на родном языке и понимать ее в многоязычном контексте. (В то же время правозащитные организации выказывают претензии, что вещание ведется ограниченное время и на языках наиболее крупных национальных меньшинств.)

Зарубежные партнеры заинтересованы в существовании такой радиостанции и оказывают помощь в создании фонотеки и обеспечении записями радиоуроков по языку, истории этих народов.

Глава V. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

Статья 16. Принципы финансирования национально-культурных автономий

Комментарий к статье 16

Законом предусмотрено финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, за счет средств как самих национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, так и частных лиц, а также за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Существенные изменения внесены в ст. 16, которая

определяет основные принципы финансирования национально-культурных автономий. Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, может осуществляться только за счет средств региональных бюджетов, а также национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, частных лиц. Использование средств федерального и местных бюджетов более не предусмотрено.

Принцип самоорганизации и самоуправления, лежащий в основе национально-культурной автономии, предполагает и их самофинансирование.

В комментируемой статье указаны источники финансирования деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурных автономий. Эта деятельность осуществляется за счет средств, указанных в комментируемом Законе, и прежде всего самих национально-культурных автономий. К этим средствам относятся, например, добровольные взносы и пожертвования самих участников национально-культурных автономий, а также любых частных лиц, средства учреждений и организаций национально-культурных автономий, денежные поступления от проведения лекций, выставок, лотерей, иных мероприятий, проводимых национально-культурными автономиями; доходы от гражданско-правовых сделок, внешнеэкономической деятельности, другой не запрещенной законом деятельности; а также доходы от предпринимательской деятельности. Для осуществления предпринимательской деятельности национально-культурные автономии могут создавать хозяйственные товарищества, общества и иные хозяйственные организации. При этом надо иметь в виду, что доходы от предпринимательской деятельности не могут перераспределяться между участниками национально-культурных автономий и используются только для достижения уставных целей.

В соответствии с ч. 2 ст. 16 комментируемого Закона финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется лишь за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день во многих регионах предусмотрено выделение денежных средств отдельной строкой в бюджете области на финансирование деятельности национально-культурных автономий.

Одними из первых такую работу стали осуществлять в Челябинской области. Еще в 1997 году на разработку и реализацию областной программы "Создание культурной,

социальной и экономической базы развития российских немцев" постановлением главы администрации Челябинской области были выделены 350 млн. рублей.

В соответствии с Соглашением о социальном партнерстве (принципах и путях взаимодействия) администрации Челябинской области и национальных культурных центров Челябинской области и ассамблеи народов Челябинской области, подписанном сторонами 12 декабря 1996 года, администрация Челябинской области взяла на себя обязательства, руководствуясь Федеральным законом "О национально-культурной автономии" и опираясь на инициативу областных национальных культурных центров, внесла предложение в Законодательное Собрание Челябинской области "О введении в областной бюджет самостоятельной статьи расходов на целевое финансирование мероприятий по реализации программ национальной политики государственными и общественными организациями Челябинской области".

Источниками финансирования национально-культурных автономий могут быть внебюджетные средства, в частности, передаваемые коммерческими структурами и общественными организациями, частными лицами, а также международная помощь.

С принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ ч. ч. 2 и 3 утратили силу. Однако практика по созданию специальных региональных фондов находит все более широкое применение в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В этом отношении интересен опыт Оренбургской области. В этой области одной из первых решением областной администрации был создан фонд поддержки национально-культурных центров. Наряду с этим национально-культурными центрами, действующими в Оренбургской области, ведется работа по привлечению средств спонсоров, коммерческих структур, предприятий. В Оренбуржье даже была разработана целевая программа поддержки развития национальных культур народов Оренбуржья, предоставляющая собой систему мер, направленных на достижение основных целей в сохранении и развитии национальных культур.

Первоначальная редакция Закона поощряла инициативу национально-культурных автономий в поиске источников финансирования. Он предусматривал, что поступление средств из внебюджетных источников не влияет на получение бюджетных ассигнований, направляемых на национально-культурное развитие.

Небезынтересна практика решения подобной проблемы за рубежом.

Во многих странах не выходящие за рамки национально-культурных автономий вопросы финансирования решены в законах о национальных меньшинствах. Представляет интерес опыт создания органов национального самоуправления в Венгрии. Хотя формально Венгрия не рассматривает себя как многонациональное государство, тем не менее приблизительно в 1500 населенных пунктах проживает 13 национальных и этнических меньшинств, признанных таковыми соответствующим законом. Если ранее организационную основу участия меньшинств в общественной деятельности представляли исключительно их объединения, то в соответствии с законом проживающим в Венгрии меньшинствам обеспечена возможность создавать собственные национальные органы самоуправления, функционирующие в качестве элементов системы административного управления. По решению Государственного собрания организации национальных и этнических меньшинств получают финансовую поддержку со стороны государства. Ее объем из года в год возрастает. До конца 1994 г. действовал и созданный правительством фонд "В поддержку проживающих в Венгрии национальных и этнических меньшинств", которым выделялись средства для обустройства мест проживания меньшинств, детских лагерей, развития национальных традиций, обучения родному языку и др. С января 1995 г. вместо него действует одноименный общественный фонд, на который возложены более широкие задачи.

Статья 17. Собственность национально-культурных автономий

Комментарий к статье 17

Характеристику права собственности национально-культурных автономий следует начать с указания на то, что они считаются общественными объединениями и, будучи юридическими лицами, по Гражданскому кодексу признаются собственниками. Напротив, по ранее действовавшему российскому законодательству собственниками признавались лишь акционерные общества открытого типа. Что же касается других объединений, то их имущество относилось к общей долевой собственности участников соответствующего товарищества (общества). Все это вызывало немалые трудности при квалификации права на имущество самих общественных

объединений как самостоятельных юридических лиц.

В соответствии с ч. 2 ст. 8 Конституции РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Конституция Российской Федерации четко устанавливает, что каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им, в частности, совместно с другими лицами (ст. 35). Эти положения Конституции Российской Федерации относятся и к национально-культурным автономиям, что является существенной гарантией свободы деятельности национально-культурных автономий.

Наиболее характерные особенности права собственности, отличающие его от других гражданских прав, состоят в следующем.

Право собственности - это первоначальное субъективное право, непосредственно вытекающее из закона. Между законом, определяющим правомочия собственника, и собственником не существует никаких других субъектов права. Последние лишь противостоят собственнику как лица, обязанные не нарушать принадлежащее ему право собственности. Право собственности является вещным правом.

Право собственности по своему содержанию представляет собой наиболее полное имущественное право, предусмотренное гражданским законодательством. Оно основано на действии принципа дозволения совершать любые действия, не запрещенные законом.

Право собственности действует в течение всего времени, пока продолжает существовать соответствующее имущество, являющееся его объектом.

Право собственности строится по принципу: одна вещь - один собственник (несколько совмещенных между собой собственников). Все другие вещные права на вещь имеют зависимый от права собственности характер. Они могут существовать лишь постольку, поскольку имеется их основа - право собственности.

Право собственности имеет исключительный характер: оно исключает все другие лица от осуществления правомочий, принадлежащих собственнику.

Объектом права собственности является имущество, которое имеется в наличии на время существования права собственности и которое может быть индивидуализировано и присвоено собственником, с исключением всех других лиц от обладания им.

Не относятся к объектам права собственности на имущество результаты интеллектуальной деятельности.

Содержание права собственности раскрыто в Гражданском кодексе РФ. В ст. 209 ГК РФ указано, что собственнику принадлежат право владения, пользования и распоряжения своим имуществом.

Правомочие пользования представляет собой основанную на законе возможность эксплуатации, хозяйственного или иного использования имущества путем извлечения из него полезных свойств, его потребления. Оно тесно связано с правомочием владения, ибо в большинстве случаев можно пользоваться имуществом, только фактически владея им. Правомочие распоряжения означает аналогичную возможность определения юридической судьбы имущества путем изменения его принадлежности, состояния или назначения (отчуждение по договору, передача по наследству, уничтожение и т.д.).

Собственник вправе передавать другим лицам свои права владения, пользования и распоряжения принадлежащим ему имуществом, оставаясь его собственником (п. 2 ст. 209 ГК), например, при сдаче этого имущества в аренду. На этом основана и предусмотренная п. 4 ст. 209 ГК возможность передать свое имущество в доверительное управление другому лицу, что, как подчеркивает закон, не влечет перехода к доверительному управляющему права собственности на переданное ему имущество (п. 1 ст. 1012 ГК). Доверительное управление является, таким образом, способом осуществления собственником принадлежащих ему правомочий, одной из форм реализации правомочия распоряжения, но вовсе не установлением нового права собственности на данное имущество.

Это означает, что национально-культурная автономия, действуя в соответствии с федеральным законодательством и комментируемым Законом, вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ей имущества любые действия, не противоречащие закону и иным правовым актам и не нарушающие права и охраняемые законом интересы других лиц, в том числе отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения имуществом, отдавать имущество в залог и обременять его другими способами, распоряжаться им иным образом. При этом надо учитывать, что в соответствии с ч. 4 ст. 213 ГК общественные объединения, а к ним относятся национально-культурные автономии, могут использовать принадлежащее им имущество лишь для достижения целей, предусмотренных их учредительными документами. Напомним, что в общих чертах цели национально-культурных автономий установлены Федеральным законом "О

национально-культурной автономии".

Право собственности на имущество общественного объединения может возникать в результате вступительных и членских взносов, добровольных взносов и пожертвований, поступлений от проводимых в соответствии с уставом лекций, выставок, лотерей, аукционов, спортивных и иных мероприятий, доходов от предпринимательской деятельности объединения, гражданско-правовых сделок, внешнеэкономической деятельности, других не запрещенных законом поступлений. Закон лишь специально оговаривает, что политические партии, политические движения и общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах, не вправе получать финансовую и иную материальную помощь от иностранных государств, организаций и граждан на деятельность, связанную с подготовкой и проведением выборов.

В собственности общественного объединения могут находиться любые виды имущества (в том числе земельные участки, здания, сооружения, а также учреждения, средства массовой информации и т.д.), за исключением тех, которые не могут ему принадлежать по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами Российской Федерации. Собственниками имущества общественных организаций являются сами организации, а их участники (учредители) не имеют на это имущество никаких прав - ни вещных, ни обязательственных.

По общему правилу участники некоммерческих организаций никаких прав на их имущество не имеют, а в случае ликвидации созданных ими некоммерческих организаций не получают даже права на ликвидационную квоту. Все имущество таких организаций, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, используется в целях, указанных в их учредительных документах. Исключение в этом отношении составляют некоммерческие партнерства, при выходе из которых их участники могут получить часть имущества такого рода организации (в пределах стоимости своего первоначального взноса, кроме членских взносов), а также вправе (в тех же пределах) претендовать на ликвидационную квоту, если иное не предусмотрено федеральным законом или учредительными документами партнерства.

Надо также иметь в виду, что учредители национально-культурной автономии, ее члены и участники, исходя из ч. 4 ст. 213 ГК, утрачивают право на переданное ими в собственность национально-культурной автономии имущество. В случае

ликвидации национально-культурной автономии, ее имущество используется в целях, указанных в ее учредительных документах.

Статья 12 "Право собственности национально-культурных автономий" Закона Республики Татарстан "О национально-культурных автономиях в Республике Татарстан" к собственности национально-культурных автономий относит здания, земельные участки, объекты производственного, социального, благотворительного и иного назначения, денежные средства и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности, в том числе отнесенное к памятникам истории и культуры. Национально-культурные автономии обладают правом собственности на имущество, приобретенное или созданное ими за счет собственных средств, пожертвованное гражданами, организациями или переданное национально-культурным автономиям в собственность государством либо приобретенное по другим основаниям, не противоречащим законодательству.

В собственности могут также находиться учреждения, издательства, средства массовой информации, создаваемые и приобретаемые за счет средств данных национально-культурных автономий в соответствии с ее уставными целями.

Статья 18. Имущество национально-культурных автономий

Комментарий к статье 18

В ст. 18 комментируемого Закона рассматриваются вопросы передачи национально-культурным автономиям, их некоммерческим учреждениям и организациям, государственного и муниципального имущества, а также использования национально-культурными автономиями помещений, переданных им на условиях аренды.

Некоммерческой организацией (учреждением) признается добровольное объединение граждан, в установленном законом порядке объединившихся на основе общности их интересов для удовлетворения духовных или иных нематериальных интересов. Они осуществляют предпринимательскую деятельность лишь для достижения целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям.

В строгом смысле слова имущество представляет собой совокупность принадлежащих субъекту гражданского права вещей, имущественных прав и обязанностей.

Принадлежащие лицу вещи и имущественные права (например, право получения объявленного дивиденда по принадлежащим ему акциям или право требовать возврата

данных (взаимы другому лицу денег) составляют актив его имущества (иногда называемый также наличным имуществом), а обязанности (долги) составляют пассив этого имущества.

Например, к источникам формирования имущества Томская региональная национально-культурная греческая автономия в своем уставе относит:

- добровольные пожертвования;
- вступительные и членские взносы;
- отчисления учрежденных автономией хозяйственных организаций;
- поступления от мероприятий, проводимых автономией, в том числе культурно-массовых, зрелищных, спортивных и т.п.
- доходы от предпринимательской деятельности, осуществляемой для достижения уставных целей; поступления от других источников, не запрещенных действующим законодательством.

Федеральным законом могут устанавливаться виды имущества, которые по соображениям государственной и общественной безопасности либо в соответствии с международными договорами не могут находиться в собственности объединения.

Имущество, которое находится в государственной или муниципальной собственности, в соответствии со ст. 217 ГК может быть передано его собственником в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Очевидно, что передаваться может только имущество, собственником которого может быть национально-культурная автономия. Об объектах этой собственности сказано в комментарии к ст. 17 данного Закона.

Законом РФ от 21 декабря 2001 г. N 178-ФЗ "О приватизации государственного и муниципального имущества" (далее - Закон о приватизации) закреплены принципы приватизации: равенство покупателей, возмездный характер, самостоятельность осуществления приватизации муниципального имущества органами местного самоуправления (ст. 2). Покупателями государственного и муниципального имущества не могут выступать государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения, а также юридические лица, в уставном капитале которых доля Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований превышает 25%, кроме случаев, установленных Законом. Продавцом федерального имущества выступает Правительство РФ, при этом функции по продаже приватизируемого федерального имущества поручено осуществлять от имени Правительства

Фонду федерального имущества.

Главой V Закона о приватизации имущества предусмотрены особенности приватизации отдельных видов имущества: особенности сделок, связанных с продажей имущественного комплекса унитарного предприятия (ст. 27); отчуждения земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости (ст. 28); приватизации объектов культурного наследия (ст. 29) и объектов социально-культурного и бытового назначения (ст. 30).

Надо иметь в виду, как указано в статье 125 ГК, что от имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации могут действовать в рамках их компетенции органы государственной власти. Эта компетенция установлена актами, определяющими статус этих органов. От имени муниципальных образований могут действовать органы местного самоуправления. В ч. 3 ст. 125 ГК в случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, по их специальному поручению от их имени могут выступать государственные органы, а также юридические лица и граждане. Правовым основанием этого служат нормативные акты Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований и принимаемые в их исполнение уполномоченными органами государства и органами местного самоуправления решения по осуществлению представительских функций. Так, согласно п. 4 Указа Президента РФ от 10 июня 1994 г. N 1200 "О некоторых мерах по обеспечению государственного управления экономикой" представителем государства в органах управления акционерных обществ, акции которых закреплены в федеральной собственности, могут быть как государственные служащие, так и иные граждане РФ.

В комментируемой статье указано, что для осуществления уставных целей национально-культурные автономии, их некоммерческие учреждения и организации могут использовать помещения, переданные им на условиях договора аренды. Понятие аренды и условия аренды наиболее исчерпывающим образом определены в главе 34 Гражданского кодекса Российской Федерации. В ст. 614, помещенной в указанной главе, установлены нормы, относящиеся к арендной плате.

Основной обязанностью арендатора в силу возмездного характера договора является своевременное внесение платы за пользование имуществом. Эта обязанность возникает только после того, как арендодатель исполнит свою обязанность по

предоставлению ему объекта аренды в пользование (передает вещь). Эти обязанности рассматриваются как встречные, поэтому арендодатель, который не исполнил обязательство по передаче сданной в аренду вещи в момент заключения договора или иной установленный договором срок, вправе требовать с арендатора внесения арендной платы только после фактической передачи вещи. Если же он передал имущество по частям, без принадлежностей и документов, что не позволяет использовать его по назначению в целом или частично, то арендная плата не подлежит взысканию в целом или в соответствующей части.

Если фактическое пользование имуществом началось до заключения договора аренды, арендатор обязан уплатить за такое пользование в соответствии с условиями договора об арендной плате только в случае, если стороны достигли соглашения о применении к их отношениям, сложившимся до заключения договора, условий об обязанности арендатора по внесению арендной платы.

Досрочное прекращение пользования имуществом (например, освобождение арендуемого помещения) до прекращения в установленном порядке действия договора аренды не является основанием для прекращения обязательства арендатора по внесению арендной платы. Если договор заключен без указания срока, то предупреждение стороной контрагента о его прекращении указывает на то, что он прекратится лишь по истечении 3 месяцев после этого в отношении недвижимого имущества и месяца в отношении движимого имущества, если иной срок не предусмотрен договором.

Порядок, условия и сроки внесения арендной платы определяются договором. В договоре, таким образом, должно быть указано, в какой форме будет установлена арендная плата - деньгами, в натуре или иной. Общая формула рыночной экономики: "товар - деньги - товар", поэтому, если оплата товара производится в любой иной, не денежной форме, указание на нее должно содержаться в договоре. Натуральная форма арендной платы представляет собой передачу арендодателю на праве собственности определенного количества произведенной продукции или полученных плодов. В этом случае также следует уточнить все условия расчетов, в частности: какая часть полученной продукции или плодов будет составлять арендную плату, каким образом она должна быть передана арендодателю - с доставкой или путем выборки со склада, каким образом распределяются расходы на доставку, если она предусмотрена, и т.п. В этой части стороны должны руководствоваться соответствующими правилами об обязательствах по передаче

имущества в собственность, в частности условиями о качестве и т.п., или применять их в силу п. 1 ст. 6 ГК.

Стороны должны согласовать сроки внесения платежей. Это могут быть разовые платежи, когда имущество арендуется на короткий срок. Если предполагается аренда имущества на достаточно длительный срок, то арендная плата вносится по частям. В этом случае стороны устанавливают периодичность платежей (раз в неделю, в декаду, в месяц, в квартал, в полугодие, в год), срок платежа, размер платежа.

Арендная плата может быть установлена за все арендуемое имущество в целом. Это относится как к простому имуществу (одной вещи), так и к составному (совокупности вещей) - главной вещи и принадлежности, сложной вещи, в том числе имущественному комплексу. В отношении последнего вида имущества допустимо установление арендной платы за пользование каждой из его составных частей. Например, при аренде здания вместе с земельным участком возможно установление отдельных платежей за здание и за землю.

Условие о размере арендной платы может периодически пересматриваться, если в договоре не установлен запрет на такой пересмотр. Это правило в целом действует в отношении договоров, превышающих годичный срок действия, поскольку п. 3 комментируемой статьи запрещает производить такое изменение чаще 1 раза в год. Стороны могут предусмотреть в договоре более длительный срок моратория на пересмотр арендной платы. В то же время законодатель может установить для отдельных видов аренды, а также для аренды отдельных видов имущества иные минимальные сроки пересмотра размера арендной платы.

Арендатор имеет право в одностороннем порядке потребовать уменьшения размера арендной платы, если состояние арендованного имущества или условия пользования, предусмотренные договором аренды, существенно изменились. Под существенным изменением следует понимать такое изменение, в силу которого арендатор в значительной степени лишается того, на что мог бы рассчитывать при заключении договора. Это право возникает лишь в случае, если: а) такое изменение возникло в силу обстоятельств, за которые он не отвечает; б) законом в отношении отдельных видов аренды или аренды отдельных видов имущества не предусмотрено иное.

При расчете арендной платы учитываются: стоимость здания, размер годовых амортизационных отчислений (если капитальный ремонт осуществляет арендодатель), стоимость технического обслуживания арендуемого помещения и прилегающей

территории (если частично или полностью оно осуществляется арендодателем), иные накладные расходы, связанные с содержанием имущества (налоги, страховые взносы), а также некоторые другие показатели, которые можно отнести к себестоимости продукции.

Поскольку предметом договора является имущество, оценка которого представляет определенные сложности, стороны могут руководствоваться методиками, разработанными компетентными государственными органами. Они носят рекомендательный характер. Например, Методика по определению уровня арендной платы за нежилые здания (помещения) от 14 сентября 1992 г. N 209, утвержденная Приказом Минстроя России, содержит формулы для расчета арендной платы на нежилые здания (помещения), а также устанавливает нормативные коэффициенты эффективности капитальных вложений в зависимости от отрасли народного хозяйства, в которой используется арендованное имущество. Содержит она и коэффициенты к расчету арендной платы за объекты, имеющие историко-культурную ценность (памятники), в зависимости от их значения (местного, республиканского или национального).

Арендная плата может устанавливаться в договоре как за объект в целом, так и за единицу, определяющую его размер. Такой расчетной единицей служит единица площади здания или сооружения - квадратный метр, хотя в зависимости от вида здания или сооружения могут использоваться и иные показатели размера, например объем. В таком случае расчетной единицей будет кубический метр. Когда арендная плата устанавливается за единицу площади, объема или иного показателя размера здания, арендатор обязан уплатить сумму, равную произведению арендной платы за указанную единицу и размера (площади, объема и т.д.) здания или сооружения. Если фактический размер здания или сооружения не совпадает с его официальным размером (зафиксированным в документах), арендная плата определяется исходя из фактического размера.

Размер арендной платы в соответствии с Гражданским кодексом РФ, другими федеральными законами, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации определяется в порядке, установленном для некоммерческих организаций культуры и образования на территории данного субъекта Российской Федерации. Эта льгота весьма существенна.

Еще в 1996 году в Москве была установлена льгота на арендную плату для некоммерческих учреждений культуры,

которая составляла 20 процентов от арендной платы за кв. метр для других организаций.

В Санкт-Петербурге льготы за объекты нежилого фонда предоставляются арендатору для осуществления социально значимого вида деятельности. Так, согласно Закону Санкт-Петербурга "О порядке предоставления льгот по арендной плате за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург" льготы по арендной плате за объекты нежилого фонда предоставляются на основании заявлений, подаваемых в уполномоченный Правительством Санкт-Петербурга исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга <32>.

<32> Закон Санкт-Петербурга от 19 июля 2005 г. N 377-57 "О порядке предоставления льгот по арендной плате за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург" // Санкт-Петербургские ведомости. 2005. N 136.

Льготы по арендной плате за объекты нежилого фонда применяются при выполнении всей совокупности следующих условий:

- объект нежилого фонда предоставлен арендатору для осуществления социально значимого вида деятельности;

- предоставление льготы по арендной плате за объекты нежилого фонда не приводит к увеличению суммы выпадающих доходов и установленной настоящим Законом Санкт-Петербурга предельной суммарной площади объектов нежилого фонда, предоставляемых в аренду для осуществления социально значимого вида деятельности;

- арендатор осуществляет социально значимый вид деятельности, соответствующий установленным требованиям. Подтверждение о соответствии деятельности арендатора установленным требованиям предоставляется арендатору соответствующим исполнительным органом государственной власти Санкт-Петербурга в порядке, установленном Правительством Санкт-Петербурга.

Органы государственной власти Санкт-Петербурга содействуют реализации права национально-культурных автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге, на финансовую, информационную, методическую поддержку реализуемых ими программ, проектов, мероприятий в области культуры, образования, просвещения, информации.

В соответствии со ст. 8 Закона Санкт-Петербурга "О

межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге" для достижения целей политики Санкт-Петербурга в области межнациональных отношений, Правительство Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга, на основании предложений национально-культурных автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге, может в установленном порядке предоставлять льготы по налогам и сборам, зачисляемым в бюджет Санкт-Петербурга, а также устанавливать для них льготы по арендной плате в порядке, предусмотренном для некоммерческих организаций культуры и образования в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга <33>.

<33> Закон Санкт-Петербурга "О межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге" от 6 октября 2004 N 452-67 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. 2004. N 22.

Право на льготную арендную плату, в соответствии со ст. 14 ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации", также имеют физические или юридические лица, владеющие на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, вложившие свои средства в работы по сохранению объекта культурного наследия <34>.

<34> Федеральный закон от 25 июня 2002 года N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2002. N 26. Ст. 2519.

Статья 19. Финансовая поддержка национально-культурных автономий органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Комментарий к статье 19

Статья 19 комментируемого Закона посвящена вопросу финансовой поддержке национально-культурных автономий со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В статье предусматривается, что эта помощь оказывается в

четко определенных целях, а именно: в целях сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям.

Закон не указывает, какими должны быть статьи бюджета, предусматривающие ассигнования для поддержки национально-культурных автономий.

Многими специалистами высказывалась мысль, правда, небесспорная, что реализация национальной политики в целом и работа с национально-культурными объединениями в частности, значительно облегчается, когда в бюджетах разных уровней закрепляются в отдельных статьях ассигнования на культуру вообще и в том числе на развитие национально-культурных автономий. Наличие таких статей позволяет успешно планировать комплексное решение вопросов развития культуры, сохранения языка, традиций и т.п., в частности применительно к конкретным этносам или этническим группам. В Республике Коми, например, в 1996 году впервые расходы на национальную политику были выделены отдельной строкой в республиканском бюджете.

Однако создание консолидированных средств на проведение национальной политики не всегда может быть признано целесообразным, в частности потому, что в ряде федеральных законов и законов субъектов Федерации предусмотрено расписание средств по другим признакам, например, на систему образования в целом, на развитие культуры в целом и т.п. Но сказанное не исключает возможности стремиться к выделению расходов на цели национально-культурной автономии также отдельной строкой.

На практике такие законы уже существуют. В ст. 8 Закона Санкт-Петербурга "О межнациональных отношениях в Санкт-Петербурге" для достижения целей политики в области межнациональных отношений Правительство Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга предусматривает в бюджете Санкт-Петербурга на очередной финансовый год средства для финансовой поддержки программ и проектов, реализуемых национально-культурными автономиями, национальными и межнациональными общественными объединениями в области культуры, образования, просвещения, информации.

Органы государственной власти Санкт-Петербурга содействуют реализации права национально-культурных

автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге, на финансовую, информационную, методическую поддержку реализуемых ими программ, проектов, мероприятий в области культуры, образования, просвещения, информации.

На основании предложений национально-культурных автономий, национальных и межнациональных общественных объединений, образованных в Санкт-Петербурге, органы государственной власти в установленном порядке предоставляют льготы по налогам и сборам, зачисляемым в бюджет Санкт-Петербурга, а также устанавливают для них льготы по арендной плате в порядке, предусмотренном для некоммерческих организаций культуры и образования в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Санкт-Петербурга.

Финансовая поддержка оказывается в соответствии с Федеральными законами "О национально-культурной автономии" и "Об общественных объединениях" и может осуществляться на основе договоров органов государственной власти Санкт-Петербурга с национально-культурными автономиями и национальными общественными объединениями, образованными в Санкт-Петербурге.

Органы местного самоуправления, оказывая финансовую поддержку национально-культурным автономиям, должны действовать на основании ст. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", которая, в частности, относит к предметам местного самоуправления такие вопросы, как владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, местные финансы, формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, установление местных налогов и сборов, решение других финансовых вопросов местного значения, а также комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Таким образом, органы местного самоуправления имеют все необходимые правовые основания для оказания не только финансовой, но и иной помощи национально-культурным автономиям.

Так, по Закону Тюменская область "О государственной поддержке национально-культурных автономий и иных общественных объединений в Тюменской области" государственная поддержка может быть оказана в следующих формах:

- 1) целевое финансирование общественно полезных программ национально-культурных автономий и иных общественных

объединений по их заявкам (государственные гранты);

2) предоставление налоговых и иных льгот;

3) заключение любых видов договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг;

4) размещение социального заказа на выполнение различных государственных программ на конкурсной основе;

5) подготовка и проведение научно-практических конференций, социологических исследований и иных научных, национально-культурных, общественно-политических мероприятий с участием представителей национально-культурных автономий и иных общественных объединений, в том числе и в местах компактного проживания этнических групп населения;

6) поддержка участия национальных творческих коллективов в культурных мероприятиях областного, межрегионального и международного уровня, а также в культурных мероприятиях, проводимых в местах компактного проживания национального населения;

7) поддержка средств массовой информации, безвозмездно освещающих вопросы национально-культурных автономий, в том числе средств массовой информации, предоставляющих национально-культурным автономиям возможность освещения их деятельности, в соответствии с Положением о государственной поддержке средств массовой информации в Тюменской области, утвержденным администрацией области;

8) содействие (поддержка) выпуску периодической печати и организации телерадиовещания на национальных (родных) языках (в том числе созданию и выпуску специальных национальных теле-, радиопередач, страниц и специальных приложений в периодических печатных изданиях);

9) содействие (поддержка) изданию и приобретению материалов (в том числе книг, монографий) по проблемам национально-культурных автономий; приобретение указанных материалов в целях их последующей передачи национально-культурным автономиям;

10) содействие материально-техническому обеспечению деятельности национально-культурных автономий;

11) в иных формах, предусмотренных федеральным законодательством и нормативными правовыми актами администрации области.

В 2004 году данная статья была изменена Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ, который был принят в целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации на основе разграничения полномочий между федеральными

органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также с учетом закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами вопросов местного значения. В соответствии с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой финансовая поддержка национально-культурным автономиям была снята с федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Это подсказало само время, т.к. как в России на то время действовала только одна Федеральная целевая программа "Культура России", где была предусмотрена поддержка национально-культурных автономий. Наибольший объем финансирования шел через бюджеты субъектов РФ. Здесь используются различные формы. Это может быть отдельная строка в бюджете, предусматривающая финансирование на национальную политику (Тюменская область); на поддержку национально-культурных объединений (г. Москва); на программы регионального и национального развития, включая ассигнования на выполнение плана мероприятий по их реализации (Оренбургская, Самарская, Саратовская области).

Была отменена ч. 3 ст. 19 о создании специальных федеральных и региональных фондов национального культурного развития.

На федеральном уровне Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 1994 г. N 535 было утверждено Положение о Фонде национально-культурного возрождения народов России.

Фонд национально-культурного возрождения народов России был создан в целях содействия реализации государственной национальной политики Российской Федерации, в том числе предупреждения конфликтных ситуаций в межнациональных отношениях.

Финансовые ресурсы Фонда формируются за счет средств федерального бюджета и добровольных взносов организаций и частных лиц.

Задачей Фонда является участие в реализации государственной национальной политики, способствование предупреждению конфликтных ситуаций в межнациональных отношениях, снятию национальной напряженности в регионах

Российской Федерации путем возрождения и развития национальных культур, языка, традиций народов России.

Средства Фонда являются целевыми и наряду со средствами из других источников финансирования расходуются на:

организацию и проведение национальных праздников и юбилеев, фестивалей, культурно-спортивных мероприятий, соревнований по национальным видам спорта;

оказание помощи в проведении семинаров и конференций по проблемам языка, культуры и национальных традиций;

финансовую поддержку религиозно-культурных мероприятий, восстанавливающих и укрепляющих национально-культурные традиции народов России;

оказание помощи в восстановлении и сохранении памятников национальной культуры, возрождении и развитии народных ремесел и промыслов;

проведение выставок произведений национального искусства, изделий народных ремесел и промыслов;

поддержку мероприятий по развитию национальных средств массовой информации, издательской деятельности в области национальной культуры, формированию национальной библиотечной сети.

Расходование средств производится с учетом региональных потребностей, с тем чтобы в целом способствовать развитию всех народов Российской Федерации. Данное Постановление действует с некоторыми изменениями и по сегодняшний день.

Стала складываться и практика создания фондов, действующих в границах субъектов Российской Федерации. В Ханты-Мансийском автономном округе в марте 1995 года был создан региональный государственный Фонд поколений Ханты-Мансийского автономного округа.

Но в связи с изменениями, которые были внесены Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", создание фондов национально-культурного развития из ст. 19 Закона "О национально-культурных автономиях" было изъято <35>.

<35> Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 13.03.2006) // Собрание законодательства РФ. 2004. N 35. Ст. 3607; 2004. N 49. Ст. 4840; N 52 (ч. 1). Ст. 5276; 2005. N 1 (ч. 1). Ст. 15; N 27. Ст. 2715; 2006. N 11. Ст. 1146; N 12. Ст. 1232; N 23. Ст. 2380.

Статья 20. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 г. N 122-ФЗ.

Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 21. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 21

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ все законы, а также любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения, то есть обнародованы. Неопубликованные нормативные правовые акты не применяются, не влекут правовых последствий, как не вступившие в силу.

Установленный Конституцией РФ принцип обнародования нормативных правовых актов послужил основой для принятия актов, определивших порядок опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов.

Исходя из этого конституционного требования, законодатель в Федеральном законе от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" <36> определил общие правила вступления закона в силу. На территории Российской Федерации применяются только те федеральные законы, которые официально опубликованы.

<36> Федеральный закон от 14.06.1994 N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (в ред. от 22.10.1999) // Собрание законодательства РФ. 1994. N 8. Ст. 801.

От момента принятия (издания) акта до его вступления в силу проходит определенное время, необходимое для его государственной регистрации (для ведомственных актов) и опубликования.

Под официальным опубликованием нормативного правового акта следует понимать помещение полного текста документа в специальных изданиях, признанных официальным действующим законодательством.

Федеральные конституционные законы, федеральные законы направляются для официального опубликования Президентом Российской Федерации.

Согласно ст. 4 Федерального закона "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" (далее - Закон о порядке опубликования), официальным опубликованием федерального конституционного закона, федерального закона, акта палаты Федерального Собрания считается первая публикация его полного текста в "Парламентской газете", "Российской газете" или Собрании законодательства Российской Федерации.

Статья 6 Закона о порядке опубликования предусматривает исключение из общего правила вступления в силу нормативных актов. Закон вступает в силу по истечении 10 дней со дня его официального опубликования, за исключением случаев, когда в самом законе предусмотрен иной порядок его вступления в силу.

Статья 21 комментируемого Закона предусматривает порядок вступления Закона в силу со дня его официального опубликования. Комментируемый Федеральный закон "О национально-культурной автономии" был опубликован в "Российской газете" 25 июня 1996 года, а в Собрании законодательства РФ - 17 июня 1996 года. Следовательно, введению в действие Федеральный закон "О национально-культурной автономии" подлежит с 17 июня 1996 года.

Президент
Российской Федерации
Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль

17 июня 1996 года
N 74-ФЗ
