



Семинар

Международно-правовые гарантии защиты национальных меньшинств и проблемы их осуществления

с уделением специального внимания образованию национальных меньшинств

Тезисы выступления

«Опыт России в области поддержки и защиты прав национальных меньшинств»

1. Вводная часть

Российская Федерация – уникальное государство, обладающее самым значительным в Европе этническим и культурным разнообразием населения. Россия исторически складывалась как полиэтническое государство, подавляющее большинство народов исторически связано с территориями Российской Федерации. При этом Россия никогда не знала этнического или религиозного геноцида, отличаясь терпимостью к представителям всех народов, входящих в ее состав.

По итогам переписи населения 2002 года в России зафиксировано 160 народов. Большинство населения составляют русские (79,8%). Второе место по численности населения занимают татары, которых насчитывается 5,56 млн. человек (почти 3,8% населения страны).

Расширение спектра и увеличение численности национальных меньшинств в последние два десятилетия во многом связано с миграционными процессами последнего десятилетия – в первую очередь из стран бывшего Советского Союза.

Российская специфика состоит в том, что в российском законодательстве с момента принятия Конституции РФ такие этнически

уязвимые группы населения официально обозначались терминами «национальные меньшинства» (Ст. 71 в, п. 1б Ст. 72 Конституции РФ), «коренные малочисленные народы» (Ст. 69 Конституции РФ; в дальнейшем согласно ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 г. именуемые также «малочисленные народы») и «малочисленные этнические общности» (п. 1м Ст. 72 Конституции РФ).

В 32 регионах национальные меньшинства представляют собой «титulyные» народы, имеющие собственные национально-государственные образования (республики и округа) в составе Российской Федерации. Категория национальных меньшинств также охватывает народы и группы, дисперсно расселенные на территории страны и не имеющие своих административно-территориальных образований, как, например, цыгане. Другая группа национальных меньшинств России – этнические группы, имеющие исторические этнические территории за пределами Российской Федерации (азербайджанцы, армяне, молдаване и др.).

Отдельная группа национальных меньшинств – коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. К ним относится 45 этносов, общей численностью около 280 000 человек. Численность народов внутри этой группы колеблется от 41 000 чел. (ненцы) до 240 чел. (энцы). Перепись населения 2002 г. отметила в целом положительную динамику демографических процессов коренных малочисленных народов. Численность ряда народов сократилась, но это объясняется главным образом выделением в ходе переписи из их состава самобытных этнических групп, которые стали идентифицировать себя в качестве отдельных народов.

2. Нормативное обеспечение прав меньшинств

Российская Федерация в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права в целом, ратифицированными международными правовыми документами и актами, в том числе Рамочной конвенцией о защите национальных меньшинств, а также руководствуясь Конституцией РФ, «утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие», принципы «равноправия и самоопределения народов», продолжает устойчиво следовать курсом развития межнациональной солидарности, что явственно отражается в российском законодательстве.

Права национальных меньшинств зафиксированы в ряде законов общего действия, например:

- **Федеральный закон «О языках народов Российской Федерации»** (№1807-І от 25 октября 1991 г., с изменениями от 24 июля 1998 г., 11 декабря 2002 г.) предусматривает для более полного раскрытия национально-культурного потенциала всех населяющих территорию России народов создание условий для всестороннего и равноправного развития родного языка, свободы выбора и использования языка общения. Закон делает акцент на защиту суверенных языковых прав личности.

- **Федеральный закон «Основы законодательства Российской Федерации о культуре»** (№3612-І от 9 октября 1992 г., с изменениями от 23 июня 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 22 августа 2004 г.) фиксирует право народов и иных этнических общностей «на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания».

Специальным законом, посвященным защите прав национальных меньшинств, является **Федеральный закон «О национально-культурной автономии»** (№74-ФЗ от 17 июня 1996 г., с изменениями от 29 июня 2004 г.), который фиксирует принципы НКА: свободное волеизъявление, самоорганизация и самоуправление, многообразие форм внутренней организации, сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой, уважение принципов культурного плюрализма.

29 июня 2004 г. в федеральный закон были внесены поправки, в соответствии с которыми право финансовой поддержки национально-культурных автономий в целях сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящим себя к определенным этническим общностям, делегировано субъектам Российской Федерации (ст. 19). Поправки позволяют субъектам Российской Федерации участвовать в реализации государственной политики по отношению к национально-культурным автономиям.

Права наиболее этнически уязвимой группы населения – коренных малочисленных народов защищаются тремя специальными законами:

- **«О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»** (№82-ФЗ от 30 апреля 1999 г., с изменениями от 22 августа 2004 г.) который гарантирует коренным малочисленным народам широкий спектр прав в пользовании землями и контроле за их

промышленным использованием в местах традиционного проживания, поддержании традиционных видов деятельности и образа жизни.

- **«Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»** (№104-ФЗ от 20 июля 2000 г., с изменениями от 21 марта 2002 г., 22 августа 2004 г.), который закрепляет юридический статус общин коренных малочисленных народов, как формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры.

- **«О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»** (№49-ФЗ от 7 мая 2001 г.) ставит своей целью защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов, путем создания территорий традиционного природопользования.

Права коренных малочисленных народов зафиксированы также в ряде общих законов - Земельный Кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации и других.

В целом, в Российской Федерации сформирована наиболее полная в Европе правовая база для защиты прав национальных меньшинств.

Одновременно, Российская Федерация уделяет большое внимание совершенствованию нормативной базы в данной сфере для ликвидации пробелов и учета изменившейся в настоящее время ситуации.

Правительство РФ и, в том числе – Минрегион России, разрабатывает ряд нормативных актов, совершенствующих защиту национальных меньшинств. Назову лишь некоторые:

- подготовлены и проходят процедуру утверждения Коррективы в Концепцию государственной национальной политики;

- ведется подготовка проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О национально-культурной автономии» (в части создания возможности финансирования деятельности

национально-культурных автономий, не только за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, но также и за счет средств федерального бюджета и местных бюджетов);

- разработка проекта федерального закона «Об основах этнокультурного развития в Российской Федерации»

- совместно с Государственной Думой ведется подготовка проекта федерального закона «О защите исконной среды обитания и традиционного природопользования коренных и малочисленных народов Российской Федерации»

- разрабатывается проект Концепции устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока.

3. Взаимодействие органов власти и институтов гражданского общества:

Важнейшим направлением обеспечения прав национальных меньшинств, как для России, так и для стран Европы, мы рассматриваем взаимодействие органов власти с национальными общественными объединениями.

В Российской Федерации созданы и действуют 16 федеральных национально-культурных автономий (ФНКА), около 200 региональных и 350 местных НКА.

В отличие от большинства наших европейских партнеров в России создана мощная сеть консультативных органов, обеспечивающих такое взаимодействие. Данные органы участвуют в формировании управленческих решений, разработке и экспертизе законопроектов, решении конкретных вопросов развития этнических сообществ.

К ним относится созданный при Минрегионе России Консультативный совет по делам национально-культурных автономий (июнь 2006 г.), в который вошли лидеры всех федеральных НКА.

Во всех семи федеральных округах также действуют соответствующие Консультативные советы при полномочных представителях Президента РФ.

Подобные консультативные органы созданы более чем в половине субъектов Российской Федерации.

Также позитивно зарекомендовали себя Комиссия Общественной палаты по вопросам толерантности и свободы совести и Комиссия Общественной палаты Российской Федерации по вопросам сохранения культурного и духовного наследия.

В настоящее время мы прорабатываем систему взаимодействия между консультативными органами разных уровней для превращения их в мощный инструмент защиты прав народов, проживающих в России.

Мы считаем формирование такой системы взаимодействия и учета этнических интересов одним из высоких достижений России и призываем европейское сообщество использовать российский опыт.

4. Развитие образовательной сферы

Развитие этнически ориентированного образования является одной из основных потребностей национальных меньшинств и условием сохранения их как этнических общностей.

Российская Федерация уделяет большое внимание этому сегменту защиты прав национальных меньшинств. Учитывая присутствие на семинаре российских специалистов в области образования, назову лишь основные параметры развития этого сегмента.

В настоящее время в Российской Федерации функционирует около 6,5 тыс. общеобразовательных учреждений с родными языками обучения (10% от общего количества школ) и в 10,5 тыс. школах родные (нерусские) языки преподаются как учебный предмет (16,4%).

В школах Российской Федерации в роли языков обучения применяются более 30 языков. Еще 45 родных языков преподаются в качестве учебного предмета. В совокупности сегодня в системе образования Российской Федерации в учебный процесс включены в обеих формах более 75 языков народов России.

Только в Москве функционирует 37 образовательных учреждений, имеющих статус школы (дошкольного учреждения) с этнокультурным компонентом образования. Кроме того, в 35 образовательных учреждениях реализуются различные программы этнокультурного образования в рамках факультативных занятий и дополнительного образования. В данных образовательных учреждениях обучается свыше 30 тысяч учащихся.

Приказом Минобрнауки России от 03.08.2006 г. утверждена Концепция национальной образовательной политики РФ и план реализации приоритетных направлений национальной образовательной

политики в системе общего образования в условиях его модернизации до 2010 г.

5. Развитие национальной культуры этнических сообществ

Развитие национальной культуры этнических сообществ является обязательным условием сохранения их этнической идентичности и комфортного самоощущения в стране проживания.

По этой причине Россия признает ценность мультикультурализма своего населения и поддерживает этническую культуру каждого сообщества.

В настоящее время только в клубных учреждениях России работает 21,6 тысяч национальных фольклорных коллективов, в которых участвует около 270 тыс. человек. В 12 300 студиях и мастерских народных ремесел объединены около 150 тыс. человек. Кроме того, в народных хорах и ансамблях песни и танца к народной культуре приобщается свыше 450 тыс. человек. Речь идет только о непосредственных участниках коллективов, опосредованно в эту деятельность включено на порядок большее количество граждан.

Положительным сдвигом в этой сфере можно считать повышающийся в последние 5 лет интерес к участию в фольклорных коллективах молодежи.

6. Финансовая поддержка национальных меньшинств

Российская Федерация одно из немногих государств, оказывающих прямую финансовую поддержку национальным объединениям за счет федерального и региональных бюджетов.

В частности, действует федеральная целевая программа «Культура России». Подпрограмма «Развитие культуры и сохранение культурного наследия России», входящая в состав этой программы, в 2003 г. профинансирована на 3 260,2 млн. руб., а на 2004 г. – 3 441,5 млн. рублей.

В 2005 г. программа пролонгирована и в ней сохранен раздел «Сохранение культурного наследия России».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 г. №564 утверждена новая федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года». Ее реализацию осуществляет Минрегион России.

В ней предусматривается создание экономических и правовых условий для поддержки традиционных отраслей хозяйствования и продвижения их продукции на рынки сбыта, организации торговли и товарообмена. В 2006 и 2007 гг. объем финансирования программы составил 207 млн. рублей.

Минрегион России также осуществляет реализацию Президентской федеральной целевой программы развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 годы, объем которой в 2006 году составил 250 млн. рублей.

В настоящее время ведется работа по пролонгированию программы на следующий период.

Для более полного удовлетворения этнокультурных потребностей народов России Минрегион России в настоящее время ведет разработку комплексной ФЦП «Этнокультурное развитие регионов России (2008-2012 гг.)».

Особое внимание Российская Федерация уделяет вопросам финансового обеспечения этнически ориентированного образования коренных малочисленных народов Севера. Так, расходы на приобретение и издание учебников для народов Крайнего Севера ежегодно составляют около 15 млн. рублей.

Большой вклад в развитие поддержки национальных меньшинств вносят органы власти российских регионов, которые оказывают ежегодную поддержку национальным общественным объединениям в проведении культурных и общественных мероприятий, более трети российских регионов создали и реализуют региональные целевые программы в этнокультурной сфере.

7. Заключение

Российская Федерация по историческим и геополитическим причинам является самым многонациональным государством Европы. Государственная политика России в национальной сфере основывается на ее федеральных законах, которые по духу совпадают с положениями Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. В частности, создан и действует Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Минрегионе России. Аналогичные консультативные органы созданы при ряде органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Российская Федерация стала первым в мире государством – членом ООН, создавшим Национальный

организационный комитет по подготовке и проведению Второго международного десятилетия коренных народов мира и приступившим к проведению Второго Международного десятилетия коренных народов мира.

Для максимального соблюдения прав этнических групп и народов, населяющих страну, Россия готова прислушиваться к мнению и учитывать опыт в этой сфере Европейского сообщества. Вместе с тем считаем необходимым отметить факт непонимания Консультативным комитетом Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств лучших практик, достигнутых Россией в сфере защиты прав национальных меньшинств, повышенного внимания к негативной, часто непроверенной и недостоверной информации.

Опираясь на международный опыт, Россия также не может не учитывать позицию и интересы представителей собственных национальных меньшинств.

По общему мнению, Российской Федерацией проделана значительная работа по гармонизации межнациональных отношений. В то же время нельзя утверждать, что современная этническая ситуация в России не вызывает никаких тревог и размышлений. Действительно, успешная по большинству позиций этническая политика Российской Федерации дополняется и рядом еще не решенных или не полностью решенных вопросов. В этой связи Правительство Российской Федерации явственно видит перспективу дальнейшей работы по улучшению соблюдения прав национальных меньшинств. В этой перспективе основное место занимают проблемы мирного урегулирования в Чеченской Республике, разрешение при помощи международного сообщества проблемы турок-месхетинцев, соблюдение этнокультурных потребностей русского населения, находящегося в ситуации этнического меньшинства, развитие малых этнических сообществ, недопущение проявлений экстремизма.

Признавая большой путь, который предстоит пройти, Российская Федерация готова всемерно содействовать формированию межнационального согласия и взаимопонимания на своей территории, уважения к культуре и правам всех национальных меньшинств страны.