Севоян Дживан Гамлетович. Конституционное право народов России на сохранение родного языка: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Севоян Дживан Гамлетович;[Место защиты: Тюменский государственный университет].- Тюмень, 2014.- 186 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1: Историко-правовые аспекты конституционного права народов россии на сохранение родного языка 15**

1.1. Развитие законодательства о языках народов России 15

1.2. Коллективные права в системе основных прав и свобод человека и гражданина 36

1.3. Правовая природа конституционного права народов России на сохранение родного языка .53

**Глава 2: Реализация конституционного права народов россии на сохранение родного языка 79**

2.1. Формы реализации конституционного права народов России на сохранение родного языка 79

2.2. Практика обеспечения субъектами Российской Федерации конституционного права народов на сохранение родного языка 104

2.3. Основные направления совершенствования правового обеспечения реализации конституционного права народов России на сохранение родного языка 128

Заключение 154

Библиографический список 159

## Коллективные права в системе основных прав и свобод человека и гражданина

Коллективные права и свободы занимают особое место в системе прав и свобод человека и гражданина в силу их специфики сущности и правового содержания, так как до сих пор в науке конституционного права нет единого подхода к определению конституционных коллективных прав.

Конституционные коллективные права, в частности право народов на сохранение родного языка, обладают всеми свойствами, присущими основным (конституционным) правам и свободам.

В соответствии со ст. основные права и свободы человека и гражданина в системном понимании – это высшая ценность, их признание, соблюдение и защита являются обязанностью государства, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием1.

Другие ученые понятие «основные права» определяют характером правового акта, содержащего их. Так, многие относят к данной группе права, закрепленные в Конституции – основном законе страны, отсюда и название – основные права.

По мнению Ю.А. Дмитриева, права считаются основными, если они регламентированы в нормах конституционных и международных правовых актов2.

Аналогичной точки зрения придерживался В.А. Масленников, который указывает, что Конституция содержит наиболее важные права, признавая их в качестве основных3.

В связи со сказанным возникает вопрос о соотношении конституционных и основных прав. В юридической науке общепринятым является определение конституционных прав как прав, закрепленных в Конституции.

В рамках настоящего исследования можно согласиться с позицией Л.Д. Воеводина, согласно которой конституционные права это «закрепленные в Конституции и гарантированные государством возможности, позволяющие каждому человеку и гражданину свободно и самостоятельно избирать вид и меру своего поведения, созидать и пользоваться представленными ему социальными благами как в личных, так и в общественных интересах»2.

Что касается соотношения конституционных и основных прав, то здесь мнения ученых разнятся. Некоторые ученые полностью отождествляют эти два понятия.

Так, по мнению М.В. Баглай, конституционными признаются не все права человека, а только те основные, которые закреплены в Конституции3. Знак равенства между понятиями «основные права» и «конституционные права» ставит также Е.А. Лукашева4.

Л.Д. Воеводин отмечал, что в системе прав человека неотъемлемыми являются конституционные и основные права. При этом ученый отождествлял конституционные права, закрепленные в конституции, с основными5.

О соотношении понятий «основные» и «конституционные права» также говорил Н.В. Витрук. По его мнению, в системе прав и свобод 2. человека есть такие права, которые, имея важное, основополагающее значение для членов общества, закрепляются законодателем в конституции страны и соответственно становятся конституционным правами1.

То, что конституционные права считаются основными, закреплено и в самой Конституции. Так, ст. 55 гласит, что указание в ней основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, приходим к выводу, что конституционные права: 1) закрепляются в конституции страны; 2) являются основными, фундаментальными правами; 3) являются частью общей системы прав и свобод. Итак, как мы выяснили, конституционные и основные права и свободы по сути – тождественные явления.

В учебной литературе права и свободы классифицируются по различным основаниям. Классификация прав, по мнению М.С. Матейковича, является необходимым средством в любом диссертационном исследовании2.

Однако, по мнению Л.Д. Воеводина3, любая классификация должна отвечать определенным правилам, в соответствии с которыми обеспечивается: а) единство и однородность, взятые за исходный пункт для систематизации и классификации прав, свобод и обязанностей человека и гражданина; б) включение в каждую группу однородных по содержанию прав (свобод), независимо от их места нахождения в Конституции: в) соответствие классификации логике истории возникновения и развития, а не деление ради деления. 1Витрук Н.В. Юридическая природа конституционных прав и свобод // Конституционный статус личности в СССР. 1980. С. 71. 2Матейкович М.С. Указ. Соч. С. 89. 3 Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. С. 183. В силу того, что многими учеными поддерживается классификация прав и свобод человека в зависимости от времени их провозглашения, можно предположить, что она соответствует вышеназванным критериям.

Так, Е.А. Лукашева к первому поколению прав относит личные и политические права человека, ко второму поколению – социально экономические права. Третье поколение прав, по ее мнению, составляют коллективные права, основанные на солидарности людей (право на развитие, на мир, на здоровую окружающую среду, на общее наследие человечества и т.д.), основоположником которых является К. Васак– первый Генеральный секретарь Международного института прав человека1.

Однако задолго до выделения К. Васаком данной группы прав российский ученый М.И. Свешников писал о коллективных правах: «Человек для осуществления своих целей желает не только довольствоваться признанием своих прав в области личной неприкосновенности, в области экономических и духовных интересов, он желает признания его права свободно соединяться с другими людьми для достижения различных общественных целей. В данном случае можно говорить о разделении субъективных прав на индивидуальные и коллективные»2.

## Правовая природа конституционного права народов России на сохранение родного языка

На вопрос, как быть, если численно меньшая группа занимает доминирующее положение, В.В. Кочарян отвечает, что придание ей статуса «национальное меньшинство» существенно не отразится на ее фактическом положении, поскольку она уже обладает большими правами, чем необходимо для национальных меньшинств1.

Недопустимо предоставление доминирующему меньшинству дополнительных прав, тем более, если оно обладает большими правами, чем могут быть предоставлены. В таких случаях правовое государство должно стремиться к обеспечению равноправия граждан, народов, проживающих на его территории, не допустить доминирования кого-либо над кем-либо и тем более поощрять такое доминирование путем предоставления особых правовых статусов. Более того, доминирующее положение может означать активное участие «меньшинства» в политической жизни страны, что, по мнению О.Ю. Кузнецова, недопустимо, ибо это уже не национальное меньшинство, так как его истинная цель должна быть интеграция в гражданское общество2.

Авторами следующего критерия выступают И. Блищенко и А. Х. Абашидзе. Так, по их мнению, основным для определения меньшинств является критерий дискриминации, то есть национальными меньшинствами могут быть признаны те группы населения, чьи права и свободы неправомерно ограничиваются3. Соглашаясь с данной позицией, Л.В. Андриченко говорит об абсолютном характере критерия дискриминации, ввиду того, что его наличие всегда приводит к установлению дополнительной защиты со стороны государства4.

Целью признания той или иной общности национальным меньшинством с предоставлением им дополнительных прав и гарантии является сохранение ими своей самобытности. То есть часть народа в силу своей малочисленности и нахождения в инонациональной среде и, соответственно, не имеющая возможности сохранить свой язык, культуру, традиции и т.п., получает со стороны государства дополнительную поддержку в виде прав и корреспондирующих им обязанностей органов власти, что позволяет ей (части народа) добиться поставленных целей. В этой цепочке не имеет место дискриминация как основание признания народа национальным меньшинством, поскольку она представляет собой ограничение прав по определенным признакам и может присутствовать и после предания общности статуса «национальное меньшинство». Бесспорными являются следующие критерии, выделяемые многими учеными1. - обладание членами этнической общности гражданством, ибо только в таком случае государство может предоставить полный спектр гарантий; - обладание членами этнической общности своими особенностями языком, культурой, традицией и т.п.; - стремление сообща сохранить указанные особенности. Этот критерий носит субъективный характер, потому что зависит от воли этнической общности или ее части.

Итак, рассмотрев понятие «национальное меньшинство», приходим к выводу, что в отличие от термина «коренные малочисленные народы» оно не имеет своего легального определения, что во многом связано с отсутствием единого подхода к данному вопросу среди ученых.

Важность определения понятия «национальное меньшинство» заключается в том, что определенный народ (этническая общность), будучи не в состоянии реализовать свои права, может получить возможность для их реализации после признания его национальным меньшинством. По сути, признание народа национальным меньшинством – это придание ему правового статуса, в соответствии с которым данный народ получает дополнительные гарантии со стороны государства для реализации своих прав, в частности такого важного права, как право на создание национально-культурной автономии.

Проведенное исследование, также, позволяет сделать попытку определения понятия «национальное меньшинство» применительно к российской действительности. Национальное меньшинство определяется как народы России или их части, проживающие на ее территории, не относящиеся к государствообразующему и коренным малочисленным народам и не занимающие доминирующего положения на определенной территории, изъявляющие желание сохранить свою самобытность.

Из определения видно, что национальным меньшинством могут быть признаны только народы России. Такой подход объясняется тем, что предоставлять дополнительные гарантии по реализации народами своего права на сохранение родного языка, необходимо, в первую очередь, народам России, чей язык является достоянием государства российского, в связи с чем возможность получить статус «национальное меньшинство», что предполагает предоставление государством особых прав и гарантии, могут народы России, которые составляют часть многонационального народа, возродившего суверенную государственность России и принимавшего Конституцию Российской Федерации.

Что касается права народов на сохранение родного языка, то нелогичным кажется его конституционная формулировка. Так, в Основном законе говорится о том, что Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68).

## Практика обеспечения субъектами Российской Федерации конституционного права народов на сохранение родного языка

Еще одной важной формой реализации права на сохранение родного языка является образование. Без преподавания в школе на родном языке нет и не может быть ни реально действующего национального самосознания, ни человеческого достоинства и национальной гордости1.

Содержание конституционного права на свободный выбор языка обучения и воспитания конкретизируется в Законе об образовании. В первую очередь следует заметить, что норма, содержащаяся в ч. 1 ст. 14 названного закона свидетельствует об ограничении свободы выбора языка обучения. В ней говорится, что право на выбор языка обучения и воспитания реализуется в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. То есть государство допускает не только ограничение свободы, но и в определенных случаях невозможность реализации указанного права. Например, можно предположить, что такими случаями могут быть отсутствие соответствующих школ, классов, преподавателей и т.п.

Анализ ст. 14 Закона об образовании показывает, что реализация права на выбор языка обучения зависит от выбранного языка. Закон делит языки на иностранные и родные из числа языков народов России. В соответствии с ч. ст. 14 граждане имеют право в качестве языка образования выбрать родной язык из числа языков народов России, что обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных организаций, классов, групп, а также условий для их функционирования. Предоставляя важные гарантии государство, по верному замечанию Л.Н. Васильевой, устанавливает и ограничительное условие, ставя указанное право граждан в зависимость от возможностей системы образования. Тем самым, как пишет она, императивное звучание вышеназванной нормы обеспечивается реальными возможностями ее реализовать на практике1.

Закон об образовании также предоставляет возможность получения образования на иностранном языке (ч. 5 ст. 14). Однако такая возможность не обеспечивается созданием государством соответствующих условий.

Исследование ряда нормативно-правовых актов выявляет, что некоторые языки законодательством могут быть одновременно отнесены и к иностранным языкам и к родным языкам, из числа языков народов России. Например, даже из названия распоряжения Министерства образования и науки от 13.06.2012 «Об установлении минимально количества баллов единого государственного экзамена по иностранным языкам (английский, французский, немецкий, испанский), подтверждающего освоение основных общеобразовательных программ среднего (полного) общего образования» следует, что в частности немецкий язык относится к иностранным. Как сказано выше получение образования на иностранном языке не обеспечивается созданием необходимых условий со стороны государства. Соответственно неизбежны ситуации когда, к примеру, представители немецкой национальности могут претерпевать определенные трудности при желании воспользоваться своим правом на получение образования на родном языке из числа языков народов России. Исправить такую ситуацию возможно созданием реестра языков народов России, что позволит четко отграничить их от иностранных языков и более эффективно регулировать вопросы в области образования.

Также считаем важным заметить, что в отличие от утратившего силу Закона «Об образовании» от 1992 года, новый закон расширяет сферу использования родных языков в системе образования и вводит вариативность образовательного процесса на родном языке. Если ранее законодатель ограничивался предоставлением права на получение основного общего образования на родном языке, то сегодня помимо этого уровня гарантируется получение дошкольного и начального общего образования на родном языке. Также действующий закон об образовании наряду с правом выбора языка образования закрепляет за гражданами право на изучение родного языка. Однако в первую очередь следует упомянуть право граждан Российской Федерации на получение основного общего образования на родном языке, предусмотренное Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации». Данное право обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования (ч. 4 ст. 14). Следует отметить, что действующий Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» по сравнению со старым в сфере получения образования на родном языке не содержит каких-либо кардинальных изменений. Более того, в новом законе остались нормы, которые как и ранее могут служить препятствием в изучении родного языка. Так, ч. 1 ст. 14 названного закона право на получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке, также как и право на изучение родного языка ставит в зависимость от возможностей, предоставляемых системой образования.

## Основные направления совершенствования правового обеспечения реализации конституционного права народов России на сохранение родного языка

Следующая проблема, существующая на законодательном уровне, это наличие в Федеральном законах «Об образовании в Российской Федерации» такой нормы, как «выбор языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования». Следовательно, получение образования на государственном языке России гарантируется всем без исключения гражданам, а право выбора языка обучения, в данном случае родного языка, гарантируется только в указанных выше пределах.

На практике возникают ситуации, когда увольнение преподавателя по родному языку или его отсутствие приводит к тому, что государственное образовательное учреждение на определенный период отказывается от своих обязательств по причине отсутствия соответствующих кадров.

В таких условиях возрастает роль субъективного фактора. Иначе говоря, если местная власть желает, чтобы родные языки народов изучались в школах и других учебных заведениях, то это будет сделано. В противном случае при отсутствии у них желания языки изучаться не будут, с мотивировкой, что система образования не предоставляет соответствующих возможностей.

Возникает вопрос, а в чем роль государства, ведь возможности сами по себе не появляются, а создаются кем-либо. В данном случае государство, предоставляя право, должно создавать все условия для того, чтобы граждане свободно реализовали это право. В связи с этим, на наш взгляд, необходимо исключить упомянутую норму из законодательства путем внесения соответствующих изменений.

Таким образом, следует заключить, что языковые отношения нуждаются в дальнейшей регламентации с учетом тех или иных обстоятельств, рассмотренных в данном исследовании. Для определения вектора национальной политики в межнациональных (межэтнических) отношениях была принята Стратегия государственной национальной политики 9 Российской Федерации на период до 2025 года, которая способна систематизировать подходы к вопросам воздействия на национальные и языковые отношения и определить пути предупреждения межнациональных конфликтов и выстраивания позитивной, созидательной национальной и языковой политики.

Отсутствие в государственной языковой политике, прежде всего четкого разграничения полномочий федерального центра, субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области языковых отношений, в частности в области материального обеспечения программ развития языковых отношений, приводит к тому, что республики сами определяют свое направление в этих вопросах и ставят в приоритет сохранение своих государственных языков, в развитии которых они больше всего заинтересованы.

Для исключения возможности политизированного отношения органов государственной власти субъектов Российской Федерации к решениям вопросов развития национальных языков важно не столько наличие регионального закона об установлении особого статуса государственного языка (для языков титульных наций), сколько принятие и реализация региональных программ развития языка народов, компактно проживающих на территории субъекта Российской Федерации.

Проведенное нами исследование показывает, что полноценное обеспечение сохранения и развития национальных языков, используемых, как правило, значительной частью населения территории субъекта Российской Федерации, невозможно в отсутствие каких-либо государственных программ.

Подобные программы, направленные на охрану и развитие национальных языков, полагаем, должны приниматься не только на федеральном, но и на региональном уровне всеми субъектами Российской Федерации. Государственные программы, принимаемые на уровне субъектов Российской Федерации, должны быть направлены на обеспечение 140 республиками обязательств по созданию условий, способствующих изучению, развитию и сохранению не только государственных языков, но и других языков народов России, проживающих на соответствующей территории.

Практика показывает, что сегодня не менее важную роль в вопросе сохранения родного языка народов играют муниципальные образования. Изучение такого опыта представляется актуальным в связи с вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений»1.

В координации деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере государственной национальной политики Российской Федерации важную роль может сыграть Стратегия государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года