

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Суханов Кирилл Алексеевич

**ПРАВА НАЦИОНАЛЬНЫХ МЕНЬШИНСТВ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ И СУДЕБНАЯ ЗАЩИТА**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
Кряжков Владимир Алексеевич

Москва – 2023

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:

<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Российская Федерация наряду с характеристиками её как государства федеративного, демократического и правового является ещё и крупнейшей многонациональной страной, что находит отражение в Декларации о государственном суверенитете России от 12 июня 1990 г.¹ и Конституции РФ². Использование в её тексте различных понятий этнических сообществ даёт основания рассматривать их в качестве субъектов конституционного права. Одними из таковых названы национальные меньшинства, регулирование и защита прав которых определены Конституцией РФ предметом федерального ведения (п. «в» ст. 71), а защита их прав составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и её субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72).

Принятое в развитие конституционных положений законодательство лишено конкретики по отношению к национальным меньшинствам. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»³ (далее – Закон о НКА), являющийся основным нормативным правовым актом о правах национальных меньшинств, практически не устанавливает специальных инструментов их реализации и во многом дублирует положения других законодательных источников. Отсутствуют также государственные и муниципальные программные документы о поддержке национальных меньшинств. Напротив, правовое положение иных, схожих с ними этнических сообществ, в частности, коренных малочисленных народов, урегулировано в достаточной мере чётко и подробно⁴. В настоящее время отечественные законодательная и правоприменительная практики свидетельствуют, скорее, о смешении национальных

¹ См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

² См.: СЗ РФ. 2020. № 11, ст. 1416; № 27. Ст. 4196.

³ См.: СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.

⁴ См.: Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

меньшинств с иными этническими общностями, что может стать причиной дискриминации, злоупотреблений, игнорирования их мнения, интересов и потребностей.

Поправка к Конституции РФ 2020 года⁵, провозгласившая среди прочего государственные гарантии защиты культурной самобытности народов и этнических общностей (ч. 2 ст. 69), подтвердила особую важность для государства вопросов межнациональных отношений. После состоявшейся корректировки конституционных норм сохранилось и понятие национальных меньшинств, что подтверждает их признание со стороны государства. Однако данные положения не получили до сих пор развития в отечественном законодательстве – вопросы определения национальных меньшинств, регулирования и защиты их прав остаются в ранге нерешённых.

В силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры являются составной частью российской правовой системы. В то же время поправка к Конституции РФ 2020 года изменила отношение государства к её международным обязательствам (ст. 79). Вместе с тем Россия продолжает участвовать в договорах ООН о правах человека, предусматривающих нормы о защите национальных меньшинств. Иным образом сложилась практика её участия в подобных договорах региональных международных организаций – Совета Европы и Содружества Независимых Государств (далее – СНГ). В частности, в декабре 2021 г. Россия заявила о намерении не входить в состав участников Конвенции СНГ об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам⁶ (далее – Конвенция СНГ о правах национальных меньшинств). Впрочем, государство не ограничено в

⁵ См.: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

⁶ См.: Распоряжение Президента РФ от 20 декабря 2021 г. № 368-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 9129.

возможностях инициативно опираться на неё при реализации национальной политики. 16 марта 2022 г. Российская Федерация прекратила членство в Совете Европы, под эгидой которого в 1995 году была разработана и принята Рамочная конвенция Совета Европы о защите национальных меньшинств (далее – РКЗНМ)⁷. Тем не менее Россия остаётся её участником, что допускается нормами указанного международного договора (преамбула, ст. 27–30) и подтверждается соответствующим заявлением МИД России⁸.

В условиях неоднозначного правового регулирования отношений, связанных с национальными меньшинствами, особую роль в этом случае призваны играть органы правосудия как универсальный гарант защиты прав и свобод человека. Суды могут не только восстановить справедливость и прекратить нарушения, но и устранить существующие недостатки правового регулирования. Наибольшую важность имеет практика высших судов, включая международные органы правосудия. Хотя Российская Федерация вышла из-под юрисдикции Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ, Европейский Суд), тем не менее его решения по-прежнему представляют юридический интерес. Это объясняется тем, что при рассмотрении вопросов защиты прав по Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее – ЕКПЧ) в отношении представителей национальных меньшинств данный Суд учитывает, в том числе положения РКЗНМ. Выработанные им правовые позиции Россией могут приниматься во внимание. Аналогичным образом государству ничто не препятствует использовать практику Межамериканского Суда по правам человека (далее – МАСПЧ), неоднократно рассматривавшего вопросы защиты этнических сообществ, и ориентироваться на примеры защиты прав национальных меньшинств органов конституционного правосудия отдельно взятых

⁷ См.: СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

⁸ См.: Список международных договоров Совета Европы, в которых Россия продолжает участие после прекращения членства в этой организации (справочный материал). МИД России. Официальный сайт. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/coe/1843452/ (дата обращения: 27.02.2023).

стран со схожей правовой системой. В сущности, исследование и обобщение правовых позиций органов правосудия имеет значение для лучшего понимания конституционно-правового статуса и содержания прав национальных меньшинств.

В российской юридической науке вопросы правового положения национальных меньшинств ранее становились предметом диссертационных исследований⁹. Однако работы, учитывающие последние международно-правовые, конституционные и законодательные изменения, российскую практику государственных докладов о выполнении международных обязательств, актуальные статистические данные, а также судебную практику по защите национальных меньшинств, в настоящее время отсутствуют. Подобная ситуация объясняет необходимость проведения нового исследования, касающегося конституционно-правовых аспектов названных сообществ.

Степень научной разработанности темы. В области юриспруденции с точки зрения влияния норм международного правового регулирования на права национальных меньшинств особого внимания заслуживают исследования А.Х. Абашидзе, Ф.Р. Ананидзе, Р.А. Тузмухамедова, А.Н. Мочалова. Ряд учёных, в частности, М.О. Абрамова, В.Я. Бойцов, Н.В. Витрук, Л.Д. Воеводин, А.Т. Докторова, А.Г. Осипов, М.Б. Напсо, И.С. Тарбастаева, в своих работах анализируют правовой статус национальных меньшинств, включая вопросы их определения, юридической природы прав, специальных прав и инструментов их

⁹ См.: *Абашидзе А.Х.* Международно-правовые проблемы защиты национальных меньшинств: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1988. 268 с.; *Анриченко Л.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 473 с.; *Болтенкова Л.Ф.* Опыт Советского государства по решению проблемы национальных меньшинств в 20-е - 30-е годы: государственно-правовые аспекты: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. 391 с.; *Васильева Н.Л.* Конституционно-правовой статус национальных меньшинств и проблемы его реализации: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2013. 238 с.; *Немечкин В.Н.* Реализация прав национальных меньшинств в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2007. 162 с.; *Регеда Е.В.* Коллективные права этнических общностей в конституционном праве Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. 162 с.; *Юрьев С.С.* Правовой статус национальных меньшинств: институциональный и историко-сравнительный анализ: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 334 с. и др.

реализации. Этнокультурные и иные права этнических сообществ также исследовались С.А. Авакьяном, Р.Ш. Гариповым, П.В. Гоголевым, М.Ю. Задориным, Т.В. Заметиной, В.А. Кряжковым, Ю.В. Попковым, А.К. Соболевой, Н.А. Филипповой и Т.Я. Хабриевой. Вопросы соотношения национальных меньшинств с другими сообществами, их правовой статус затрагивались в работах Л.В. Андриченко, Т.А. Васильевой, А.Б. Досакаева, Р.А. Тузмухамедова. Историко-правовые аспекты национальных меньшинств исследовались Л.В. Болтенковой, О.К. Кайковой, О.Г. Румянцевым, С.В. Соколовским, В.А. Тишковым.

Среди зарубежных учёных, занимавшихся проблемами национальных меньшинств, выделяются труды У. Бартена, Ф. де Варенна, Ж. Дюшене, Г. Кальба, Ф. Капоторти, Р. Караловой, У. Кимлики, Л.И. Ландсем, Г. Макдугалл, П. Хилполда, А.П. Папа, В. Садурского, Р.Х. Томпсона, Ф. Хирш.

Цель диссертационного исследования заключается в комплексном изучении понятия национальных меньшинств в Российской Федерации, направленном на раскрытие конституционно-правового статуса названных этнических общностей, практики реализации и судебной защиты их прав, а также в выработке предложений по оптимизации их правового положения в нашей стране.

Для достижения названной цели был определён следующий круг **задач**:

исследовать подходы к определению понятия национальных меньшинств в международном праве;

выявить особенности определения национальных меньшинств в российском праве в динамике государственного развития;

оценить взаимосвязь и влияние международной практики на отечественные трактовки понятия национальных меньшинств;

рассмотреть доктринальные позиции отечественных и зарубежных исследователей относительно понимания национальных меньшинств с установлением их единства и различий;

предложить концептуальное определение национальных меньшинств с учётом норм российского законодательства и правоприменительной практики;

показать специфику национальных меньшинств в соотношении с иными этническими сообществами;

раскрыть юридическую природу прав национальных меньшинств;

проанализировать современное российское законодательство в сфере закрепления положения национальных меньшинств и их прав;

установить проблемы правового регулирования прав национальных меньшинств и сформулировать предложения по их решению;

изучить судебную практику и её влияние на реализацию прав национальных меньшинств.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе правового закрепления прав национальных меньшинств, их реализации и защиты.

Предмет исследования составляют содержание правового статуса национальных меньшинств в Российской Федерации, определение юридической природы их прав, особенности регулирования и защиты данных прав, в том числе органами правосудия, международно-правовые и конституционно-правовые нормы, устанавливающие статус национальных меньшинств, судебные решения в сфере защиты их прав, научные изыскания проблем законодательного обеспечения и практики реализации прав данных этнических общностей.

Методологию исследования составляют общенаучные методы и приёмы познания (системный, функциональный, методы анализа и синтеза, индукция и дедукция, толкование, статистический метод). Наряду с ними в диссертационном исследовании использовались специально-юридические методы: формально-юридический, историко-правовой и сравнительный.

В частности, метод формально-юридического анализа и сравнительный методы использовались для характеристики, изучения взаимосвязи, общих и

отличных черт международных правовых актов, нормативных правовых актов Российской Федерации и зарубежных государств, правовых позиций органов правосудия.

Историко-правовой метод применялся для исследования предпосылок формирования и развития конституционно-правового статуса национальных меньшинств.

Указанная методология позволила изучить отечественное конституционно-правовое регулирование статуса национальных меньшинств в Российской Федерации, выявить корреляцию отечественных нормативных предписаний с международно-правовыми стандартами в данной сфере, а также установить необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования обеспечения и защиты прав национальных меньшинств.

Нормативно-правовую и эмпирическую основу исследования составили нормы международного права и международные договоры, федеральное и региональное законодательство Российской Федерации, законодательство и правоприменительная практика зарубежных стран, решения отечественных органов правосудия, ЕСПЧ, МАСПЧ. Кроме того, в процессе исследования анализировались различные отчёты, доклады и документы российских органов государственной власти и международных организаций (учреждений и организаций при ООН и Совете Европы). В исследовании также использовались материалы (аналитические доклады, отчёты, обращения, результаты проектов и т.п.) различных общественных объединений и международных неправительственных организаций, уставные и программные документы указанных объединений.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что на основе международных и отечественных источников, правоприменительной практики автором предложено собственное определение понятия национальных меньшинств Российской Федерации и сформирован примерный их перечень. Осмысление международно-правового и отечественного опыта позволило

установить, что регулирование и защита прав национальных меньшинств усиливают систему прав человека, провозглашаемых универсальными международными договорами и нормами Конституции РФ, гарантируют им наряду с индивидуальными ещё и коллективные права, предопределяющие необходимость специального правового регулирования их положения. Новизна обуславливается также исследованием опыта регулирования и защиты прав национальных меньшинств в зарубежных федеративных государствах романо-германской правовой системы (Австрийской Республики и Федеративной Республики Германия) в целях возможной его имплементации в российской практике.

Положения, выносимые на защиту:

1. Доказано, что в международно-правовом регулировании национальные меньшинства как понятие впервые появились в международных договорах, заключённых под эгидой Лиги Наций. В свою очередь, аргументирован вывод о том, что основной фундамент в толкование указанного понятия заложила Постоянная Палата Международного Правосудия, выделившая ключевые характеристики лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, а именно: наличие исторической связи лица с государством проживания; свободное определение лицом своей принадлежности к национальному меньшинству; наличие отличительных этнокультурных особенностей и стремление их сохранить. Наряду с этим показано, что данный судебный орган выявил узкий и широкий подход к пониманию национальных меньшинств в зависимости от наличия у их представителей гражданства государства проживания, а принцип равенства применительно к национальным меньшинствам подразумевает не только формальное декларирование их положения с остальным населением, но и в фактической реализации гарантий их прав («равенство на самом деле»).

Доказана преемственность подходов Лиги Наций к использованию и толкованию понятия национальных меньшинств в международных правовых актах после 1946 года, принятых ООН и региональными международными организациями

(Советом Европы и СНГ). Вместе с тем отсутствие в международном праве унифицированного определения понятия национальных меньшинств объясняется различными этническими, культурными, географическими и административно-территориальными особенностями стран.

2. Предложено авторское определение понятия национальных меньшинств в Российской Федерации. Под ними представляется возможным рассматривать не принадлежащих к русскому народу лиц, прямо названных или «подразумеваемых» в качестве национальных меньшинств в договорах России с другими государствами, а также имеющих зарегистрированное в установленном порядке этническое объединение и а) проживающих за пределами своих национально-государственных образований в составе Российской Федерации, либо б) проживающих на территории России и имеющих свою государственность за её пределами, либо в) не имеющих своих национально-государственных образований на территории России и не обладающих собственной государственностью за её пределами.

3. Признано необходимым сформировать перечень национальных меньшинств, что рассматривается как условие целенаправленной их защиты. Его формирование позволяет конкретизировать этнические общности, идентифицирующие себя национальными меньшинствами, а также определить необходимые направления дальнейшего совершенствования российского конституционно-правового регулирования их правового положения. Обосновывается, что к национальным меньшинствам допустимо относить 99 этнических общностей, поименованных таковыми в двусторонних международных договорах Российской Федерации или зарегистрировавших в соответствии с законодательством Российской Федерации этническое общественное объединение (национально-культурную автономию, национально-культурный центр, национальное общество или землячество). Численность их представителей с учётом

данных Всероссийской переписи населения 2020 года может достигать 9,1 млн. человек.

4. На основе анализа содержания норм Конституции РФ и российского законодательства сформулирован вывод о том, что национальные меньшинства являются самостоятельным субъектом конституционного права. От иных схожих с ними категорий и используемых конституционно-правовых понятий их представителей отличает совокупность следующих признаков: обладание российским гражданством, «нерусскость» происхождения, этническая самоидентификация, продолжительное проживание в Российской Федерации, проживание в инациональной среде в «отрыве» от своей исконной родины, этническая самобытность и стремление к её сохранению и развитию. При этом содержание конституционных положений предполагает разделение всех этносообществ на народы и этнические общности в зависимости от наличия собственного национально-государственного образования в составе Российской Федерации. Национальные меньшинства, как проживающие за пределами собственных национально-государственных образований или не имеющие таковых, представляют собой этнические общности, что предполагает предоставление им специальных прав и обязанность государства по принятию мер их защиты. Именно подобная конструкция отношений подразумевается Конституцией РФ (ч. 2 ст. 69, п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72).

5. Доказано, что права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, являются составной частью прав человека и, в сущности, усиливают их с позиции гарантий существования и сохранения самобытности данных этнических сообществ. По отношению к правам человека права национальных меньшинств имеют характер специальных, нацеленных на искоренение неравенства и дискриминации.

Обосновывается, что кроме индивидуальных прав национальные меньшинства наделяются коллективными правами. Юридическая конструкция коллективных прав

такова, что их следует расценивать как некое «общее благо» членов этнического сообщества, существование которого обеспечивается за счёт коллективных стремлений отдельных лиц по его сохранению. Признание данных прав национальных меньшинств предопределяет реализацию индивидуальных прав и мер государственной поддержки таких сообществ.

Аргументирован вывод о том, что существование, сохранение и развитие самобытности национальных меньшинств обеспечивается главным образом за счёт таких основных прав, как: право на этническую самоидентификацию, право на этническое объединение, этнокультурные права и право на участие национальных меньшинств в принятии затрагивающих их интересы решений, которые в своей совокупности образуют право этих сообществ на национально-культурную автономию в классическом его понимании.

6. Определено, что право на этническую самоидентификацию заключается в свободном определении или изменении человеком своей национальной принадлежности. При этом с опорой на правовые позиции органов правосудия обосновывается необходимость учитывать при установлении национальной принадлежности лица, наряду с его субъективным самоощущением, ещё и объективные факторы, как, например, владение родным языком, наличие реальной связи лица с этнической общностью, подтверждаемой национальностью родителей, средой обитания, воспитания и образом жизни. Показано, что право на этническую самоидентификацию выражается в реализации права граждан или их группы на создание этнического объединения и в конкретных действиях отдельных лиц, свидетельствующих об их принадлежности к соответствующему национальному меньшинству.

7. Констатируется, что права национальных меньшинств могут реализовываться посредством общественного объединения – национально-культурной автономии, национально-культурных центров, национальных обществ и землячеств. Вместе с тем отечественное законодательство об этих объединениях

практически не устанавливает конкретных мер их государственной поддержки и, следовательно, национальных меньшинств как таковых.

Опираясь на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) и ЕСПЧ, автором предложено пересмотреть концепцию национально-культурной автономии и использовать её как форму самоопределения национальных меньшинств (а не просто как этническое общественное объединение), с помощью которой происходит консолидация всех представителей этнической общности для совместного решения вопросов этнокультурного развития. Также предлагается активно использовать практику заключения договоров и соглашений между объединениями национальных меньшинств и органами публичной власти в целях определения конкретных механизмов поддержки, включая установление контактов и финансовой помощи от «родственных государств».

8. Обосновано, что этнокультурные права определяют статус национальных меньшинств и выступают базовым основанием для применения специальных инструментов их защиты. При этом сделан вывод о том, что правовое регулирование данных прав во многом характеризуется декларативностью и неточностью формулировок в части порядка их реализации представителями национальных меньшинств.

Выявлено, что отечественная судебная практика в вопросе этнокультурных прав лишь отстаивает приоритет федерального регулирования в определении статуса языков и реализации языковых прав, а также превалирование принципа светскости государства при реализации культурных (религиозных) прав. Зарубежный судебный опыт в целом коррелирует с российским подходом. Он свидетельствует о недопустимости установления каких-либо барьеров в использовании национальными меньшинствами родных языков, а правовые позиции судов в сфере культуры и религии демонстрируют стремление к сохранению баланса интересов между обществом и представителями национальных меньшинств.

9. Доказано, что право на участие национальных меньшинств Российской Федерации в принятии затрагивающих их интересы решений реализуется главным образом через консультативные советы, деятельность которых недостаточно открыта и прозрачна. Автором предложено повысить эффективность функционирования данных институтов через нормативное закрепление порядка их работы, расширение их состава за счёт представителей всех национальных меньшинств, имеющих как федеральные, так и региональные и местные этнические общественные объединения. В контексте рассматриваемого вопроса обоснована необходимость уточнения законодательного регулирования права на национальное административно-территориальное образование в целях установления реальных возможностей участия национальных меньшинств в решении вопросов, затрагивающих их права и интересы, реализации этнокультурных прав в местах их компактного проживания; акцентировано внимание на целесообразности совершенствования федерального института ассамблей путём создания единой Ассамблеи народов и этнических общностей Российской Федерации с выделением среди её сфер деятельности вопросов разработки мер защиты и поддержки национальных меньшинств; в качестве дополнительного инструмента защиты прав предлагается рассматривать уполномоченного по правам национальных меньшинств. Признана целесообразность запрета на создание политических партий национальных меньшинств в условиях многонациональности российского государства, которые, как свидетельствует в том числе германский опыт, не являются институтами, обеспечивающими первостепенное решение вопросов сохранения и развития самобытности этнических сообществ, но способны политизировать межнациональные отношения.

10. Обоснована необходимость разработки концептуально нового Федерального закона «О национально-культурной автономии», предполагающего под национально-культурной автономией реализацию национальными меньшинствами права на самоопределение в национально-культурной форме и

гарантирующего им комплекс прав, направленных на сохранение их этнической самобытности. В частности, в нём предложено закрепить определение национальных меньшинств, зафиксировать их право на создание национального общества (по аналогии с подобными объединениями в Российской империи), регламентировать способы реализации прав национальных меньшинств, их взаимодействие с «родственными государствами» и участие в принятии затрагивающих их интересы решений, а также установить формы поддержки названных этнических общностей.

Теоретическая значимость исследования. Проведённое исследование способствует приращению общетеоретических знаний и представлений, связанных с конституционно-правовым регулированием и защитой прав человека и гражданина, а также этнических сообществ. Выводы, сформулированные в настоящей работе, позволяют установить, кто именно в России может признаваться национальными меньшинствами и какими основными правами они могли бы обладать. Диссертантом предложены определения, положения и выводы, которые могут быть использованы для дальнейших научных исследований в сфере регулирования и защиты прав национальных меньшинств.

Практическая значимость исследования заключается в том, что в нём обосновывается необходимость принятия концептуально иного Федерального закона «О национально-культурной автономии», основанного на широком классическом понимании названного института, а также формулируются предложения по совершенствованию законодательства, затрагивающего права национальных меньшинств.

Научные обобщения и выводы, отражённые в диссертационном исследовании, могут быть использованы для развития действующих и формирования новых специальных инструментов защиты прав национальных меньшинств, а также в учебных курсах и специальных учебных программах.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, содержащиеся в исследовании, изложены автором в изданиях, рекомендованных для

защиты в Диссертационном совете факультета права «НИУ «Высшая школа экономики». Результаты исследования также были представлены в докладах на международной научно-практической конференции «Эволюция права – 2021» (МГУ им. М.В. Ломоносова, г. Москва, 2021 г.) и Всероссийской научно-практической конференции магистров, аспирантов и соискателей «Актуальные проблемы современного права в научных исследованиях молодых ученых-юристов» (РГУП, г. Москва, 2022 г.).

Кроме того, в рамках государственной итоговой аттестации, состоявшейся в 2022 году в Аспирантской школе по праву «НИУ «Высшая школа экономики», автором подготовлен проект программы учебной дисциплины «Регулирование и защита прав национальных меньшинств в Российской Федерации» для преподавания студентам 1 курса магистратуры по программе «Публичное право».

Диссертация подготовлена и обсуждена в департаменте публичного права факультета права «НИУ «Высшая школа экономики».

Структура диссертации обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих девять параграфов, заключения, библиографии и пяти приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновываются актуальность и степень научной разработанности выбранной темы, определяются цель, задачи, объект и предмет исследования, характеризуются методологическая, теоретическая и эмпирическая базы исследования, формулируются научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, демонстрируется теоретическая и практическая значимость исследования, раскрываются сведения об апробации полученных результатов и структура диссертации.

Первая глава «Понятие национальных меньшинств и юридическая природа их прав» образует теоретическую часть настоящего исследования. Она

состоит из пяти параграфов и посвящена международно-правовым, конституционно-правовым трактовкам и авторскому пониманию понятия национальных меньшинств и их прав.

В первом параграфе «Понятие «национальные меньшинства» в международном праве» рассматривается развитие представлений о национальных меньшинствах, нормативном закреплении их международно-правового статуса: в период до становления международной системы защиты прав человека (до 1919 года), в период деятельности Лиги Наций (1919–1946 гг.) и в период послевоенного международно-правового регулирования (с 1946 года по настоящее время). Отмечается, что национальные меньшинства как понятие изначально появляются в документах первой международной организации – Лиги Наций. Затем его перенимают созданные после Второй мировой войны ООН и международные организации регионального уровня (Совет Европы и СНГ). Вместе с тем показано, что отсутствие унифицированного определения понятию национальных меньшинств связано с различным этническим составом государств-участников международных договоров указанных организаций, особенностями их исторического и национально-культурного развития. В связи с этим международно-правовой уровень регулирования прав национальных меньшинств ориентирует национальные юрисдикции на самостоятельное решение вопросов определения данных этнических общностей.

Во втором параграфе «Трактовки и выделение национальных меньшинств в российском праве» исследуются отечественные подходы к определению и регулированию статуса национальных меньшинств в различные историко-правовые периоды развития российской государственности. Охарактеризовано положение этнических сообществ в царской России со статусом квазинациональных меньшинств – инородцев, финляндских обывателей и колонистов-переселенцев. Сделан вывод о том, что территориальное укрупнение Российского государства обусловило необходимость урегулирования статуса инонационального населения.

Впоследствии этнические общности с ростом своего национального самосознания и в целях сохранения и развития собственной самобытности стали учреждать этнические общественные объединения (национальные общества), которые вполне допустимо считать прообразом национально-культурных автономий.

Понятие национальных меньшинств получило впервые своё нормативное закрепление в конституционных и декларационных актах советской власти, однако без конкретики его определения. Понимание о том, кто относится к указанным этническим общностям, базировалось на представлениях высшего руководства страны, которые довольно быстро свелись к интерпретации их как диаспорных национальностей, а равно «неблагонадёжных» и «потенциальных врагов» советской системы. Поэтому с 1930-х гг. в советском конституционно-правовом регулировании понятие национальных меньшинств не использовалось. Лишь в последние годы существования Советского Союза был принят закон, провозгласивший специальные права граждан, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР¹⁰. Однако распад в 1991 году Советского Союза затруднил реализацию и развитие положений данного закона.

Анализ современного отечественного конституционно-правового регулирования показал, что при определении национальных меньшинств необходимо исходить из положений международных договоров Российской Федерации, её докладов о выполнении международных обязательств по защите названных этнических общностей и положений законодательства Российской Федерации об этнических объединениях и, главным образом, о национально-культурной автономии.

В третьем параграфе «Зарубежные и отечественные доктринальные подходы к пониманию национальных меньшинств» изучаются различные

¹⁰ См.: Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 331.

теоретические интерпретации исследуемого понятия, включая подходы экспертного сообщества, входящего в рабочие группы при международных организациях. Отмечено, что в российской доктрине вариативно предлагается установить критерии определения национальных меньшинств, их перечень либо обозначить статус государствообразующего народа, при котором все остальные этнические общности будут относиться к национальным меньшинствам.

С позиции автора формирование перечня национальных меньшинств, при наличии предложенного им определения, вполне допустимо и позволяет конкретизировать объект специальной государственной защиты. При этом конституционное закрепление статуса одного государствообразующего народа представляется умаляющим значение других народов в образовании Российской Федерации, а автоматическое их причисление к национальным меньшинствам без учёта особенностей национально-государственного устройства Российской Федерации недопустимо.

В четвёртом параграфе «Соотношение национальных меньшинств с иными этническими сообществами» сопоставляются национальные меньшинства и схожие с ними этнические общности. Исследуется конституционно-правовое закрепление различных понятий этнических категорий. Резюмируется, что используемый понятийный аппарат в российском законодательстве не соотносится между собой и размывает различия между этносообществами. Кроме того, он идёт вразрез и с положениями Конституции РФ, позволяющей выделить две ключевые группы этнических сообществ – народы и этнические общности, исходя из признака наличия собственного национально-государственного образования в составе Российской Федерации.

С учётом отсутствия ясных определений в понятийном аппарате далее в работе проводится сравнение, основанное на предлагаемом автором определении понятия национальных меньшинств, с понятиями: «нация», «народ», «коренные народы», «коренные малочисленные народы», «национальность», «народность», «языковые,

религиозные, этнические меньшинства», «диаспора» и др. Проведённое сопоставление позволило выделить общие и особенные черты понятий, а также заключить, что национальные меньшинства являются реально существующими этническими общностями, характеризующиеся следующими признаками: наличием у их представителей российского гражданства; «нерусскостью» происхождения; этнической самоидентификацией; продолжительным проживанием на территории России; проживанием в инациональной среде в «отрыве» от своей исконной родины; этнической самобытностью, отличающей национальных меньшинств от иного населения, и стремлением к сохранению и развитию таковой.

В пятом параграфе «Юридическая природа и система прав национальных меньшинств» исследуется опыт международно-правового и отечественного правового закрепления прав национальных меньшинств. Отмечается, что специальное правовое регулирование призвано усилить универсальные права человека применительно к представителям национальных меньшинств, что характеризует последних в качестве субъекта права и объекта особой государственной защиты.

Сделан вывод о том, что национальные меньшинства, наряду с индивидуальными, обладают ещё и коллективными правами, призванными защитить существование как самого этносообщества, так и отдельных его представителей. К таким правам относятся: право на существование и самобытность, право на защиту от геноцида, право на развитие, право народов на самоопределение, право на этническое объединение. По мнению автора, они имеют абстрактный характер, поскольку их воплощение достигается за счёт совокупной реализации отдельных индивидуальных прав представителей национальных меньшинств.

Отмечается, что права национальных меньшинств поддаются систематизации. При этом формулируется вывод о том, что провозглашаемые в международных договорах и отечественных нормативных правовых актах права национальных меньшинств сводятся к основным четырём правам,

предопределяющим специальное правовое регулирование вопросов их существования, сохранения и развития самобытности, с помощью которых в конечном итоге реализуется право на национально-культурную автономию. К таковым относятся: право на этническую самоидентификацию, право на объединение, этнокультурные права в виде комплекса языковых и культурных прав, а также право на участие в принятии затрагивающих интересы национальных меньшинств решений.

Вторая глава **«Основные права национальных меньшинств в российском законодательстве и судебной практике»** образует практическую часть настоящего исследования и посвящена конституционно-правовому и законодательному закреплению обозначенных выше четырёх основных прав национальных меньшинств с учётом судебной практики их реализации.

В первом параграфе «Право национальных меньшинств на этническую самоидентификацию» исследуются особенности конституционно-правового закрепления права на этническую самоидентификацию. Анализ международно-правовых и конституционно-правовых норм демонстрирует, что названное право заключается в осознании лицом своей принадлежности к конкретному этническому сообществу, подкреплённой устойчивой духовной, языковой и культурной с ней связью. Отечественное конституционно-правовое регулирование названного права обусловлено не только восприятием и следованием Конституции РФ международно-правовым установкам. Оно продиктовано ещё и советским тоталитарным прошлым, когда национальная принадлежность была обязательной характеристикой паспорта советского гражданина и нередко становилась основанием для применения репрессий в отношении отдельного человека, группы или целых народов. Нынешняя формулировка конституционной нормы выводит понятие национальной принадлежности из-под конституционно-правовых отношений в сфере гражданства, допуская её указание исключительно по выбору лица в случаях, установленных

законодательством об актах гражданского состояния и при проведении Всероссийской переписи населения.

Исследование позволило установить, что применительно к национальным меньшинствам право на этническую самоидентификацию заключается также в их самоопределении как консолидированной группы, характеризуемой общностью языка, культуры, традиций и др., которое выражено в создании членами такой группы этнического общественного объединения. В связи с этим государству следует обеспечивать наиболее благоприятные условия для реализации указанного права на личностном и групповом уровнях посредством совершенствования законодательного регулирования.

По результатам проведенного анализа судебной практики выделены правовые позиции органов правосудия, определяющие: недопустимость ограничения прав и свобод человека и гражданина по национальному признаку; отсутствие юридического значения национальности для статуса лица как гражданина; необходимость учёта при определении национальности лица не только его личностной самоидентификации, но и объективных доказательств национальной принадлежности. Автор приходит к выводу о том, что отдельные подходы КС РФ совпадают с подходами Европейского Суда в части недопустимости ограничения прав и свобод человека и гражданина по национальному признаку и фактов, объективно подтверждающих национальную принадлежность лица. В то же время вопросы закрепления сведений о национальности и порядка её изменения отечественный орган конституционной юстиции оставляет правоприменителю и законодателю. Это объяснимо деликатностью вопроса о национальной принадлежности как области, непосредственно связанной и во многом зависящей от самоидентификации конкретной личности.

Во втором параграфе «Право национальных меньшинств на объединение» анализируется конституционно-правовая основа права национальных меньшинств на объединение и судебная практика его реализации.

Автор исследует специфику закрепления названного права в отечественном законодательстве с учётом международно-правового регулирования. Отмечается, что российское право предусматривает для национальных меньшинств специальные виды общественных объединений, ключевым из которых в настоящий момент является национально-культурная автономия. Вместе с тем сравнительный анализ положений Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» с Законом о НКА продемонстрировал неочевидность специального законодательного регулирования аспектов создания и функционирования национально-культурной автономии. Многие положения, затрагивающие данные вопросы, совпадают с общими положениями законодательства об общественных объединениях.

При этом по ключевым отличиям, а именно по поддержке национально-культурных автономий органами публичной власти и возможности установления и поддержания международных контактов и связей с «родственными» этносами и государствами, Закон о НКА ограничивается декларативными формулировками. Более того, отмечается, что последние изменения Закона о НКА допустили необоснованное вовлечение представителей федеральных органов исполнительной власти в процедуру создания национально-культурных автономий.

С учётом исследования отечественной федеральной и региональной практики регулирования права на объединение автор приходит к выводу о необходимости дальнейшего законодательного совершенствования института национально-культурной автономии. Кроме того, основываясь на опыте отдельных российских регионов и зарубежных государств, предлагается уточнить формы поддержки и взаимодействия государства с объединениями национальных меньшинств за счёт внедрения практики заключения между ними публично-правовых договоров и соглашений. Также с учётом правовых позиций органов правосудия делается вывод о том, что национально-культурную автономию следует рассматривать в широком,

классическом её понимании как форму самоопределения национальных меньшинств, а не просто в качестве ещё одного вида общественного объединения.

В третьем параграфе «Этнокультурные права национальных меньшинств» рассматриваются теоретические и практические вопросы закрепления и реализации прав национальных меньшинств, главным образом, в языковой и культурной сферах. Язык выступает одним из ключевых элементов самобытности национальных меньшинств, характеризующих принадлежность лиц к конкретной этнической общности. В связи с этим внимание международно-правового и отечественного регулирования обращено в первую очередь к языковым правам национальных меньшинств, соответственно акцентируется необходимость обеспечения изучения языков меньшинств и использования их в образовательной среде, в публичной и частной жизни, в местах компактного проживания. Вместе с тем анализ российского законодательства выявил во многом декларативность норм, отсутствие чётких положений об их реализации, недостаточность стимулов к изучению языков национальных меньшинств в образовательной сфере и в целом ограниченность случаев их использования. Автором предлагается для преодоления названных недостатков совершенствовать институт национального административно-территориального образования, позволяющего наиболее полно учитывать языковые интересы и потребности лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Схожие дефекты обнаружены применительно к законодательному регулированию иных культурных прав национальных меньшинств. Одним из инструментов улучшения дел в данной сфере могли бы стать государственные программы национально-культурного развития национальных меньшинств.

В части религиозных прав, которые рассматриваются как проявление культурных прав, отмечено, что отечественное законодательство о национальных меньшинствах не содержит специальных норм в силу самостоятельного характера правового регулирования статуса религиозных объединений. Данные правоотношения урегулированы Федеральным законом от 26 сентября 1997 г.

№ 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях»¹¹. Тем не менее международные органы, оценивающие выполнения Российской Федерации обязательств по защите национальных меньшинств, констатировали ухудшение положения лиц, исповедующих «нетрадиционные» религии.

Исследование судебных правовых позиций позволило заключить, что этнокультурные права обеспечивают устойчивое существование национальных меньшинств. Судебная защита языковых прав в подавляющем большинстве случаев нацелена на возможность использования без каких-либо ограничений представителями национальных меньшинств родных языков в публичной и частной жизни. Судебные подходы к защите прав в сфере культуры и религии демонстрируют стремление к сохранению баланса между интересами всего общества и национальными меньшинствами.

В четвёртом параграфе «Право национальных меньшинств на участие в принятии касающихся их решений» рассматриваются формы участия национальных меньшинств в принятии решений, затрагивающих их права и интересы. Отмечается, что международно-правовое регулирование на этот счёт не закрепляет конкретных форм участия. К таковым, как правило, относятся институты консультаций, представительство национальных меньшинств в органах публичной власти, политические партии, автономные территориальные единицы.

В отечественной правоприменительной практике главным инструментом привлечения национальных меньшинств в публичную жизнь и к принятию решений выступают консультативные органы – консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Федеральном агентстве по делам национальностей и Совет при Президенте РФ по межнациональным отношениям, а также подобные консультативные институты в субъектах РФ и муниципальных образованиях. Судебная практика показала, что наличие консультативных

¹¹ См.: СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.

институтов является обязательным условием для принятия властью решений, затрагивающих права этнических сообществ. Вместе с тем анализ нормативно-правового регулирования вопросов создания и функционирования консультативных органов выявил проблемы репрезентативности их состава, открытости и доступности сведений об их деятельности в публичном пространстве.

Ещё одной формой участия и взаимодействия национальных меньшинств определена Ассамблея народов России. В настоящее время в Российской Федерации функционируют первоначально созданная в 1996 году Ассамблея народов России и Общественно-государственная организация «Ассамблея народов России», учреждённая на основе Указа Президента Российской Федерации от 13 ноября 2020 г. № 701¹². В связи с этим аргументируется необходимость формирования единой Ассамблеи с нормативным закреплением её функционала, включая разработку и принятие мер, направленных на защиту прав национальных меньшинств.

Учёт интересов компактно проживающих национальных меньшинств может быть реализован посредством национальных административно-территориальных образований. Соответствующее право законодательно провозглашается и конкретизируется в определённых случаях применительно к коренным малочисленным народам, что можно было бы распространить и на национальные меньшинства. В качестве дополнительного инструмента защиты прав национальных меньшинств может использоваться институт уполномоченного по правам национальных меньшинств. Через него национальные меньшинства непосредственно не влияют на принятие затрагивающих их решений, но тем не менее данный институт позволяет информировать власть посредством поступающих ему обращений о нуждах и запросах этнических сообществ.

¹² См.: СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7267.

С опорой на судебную практику и зарубежный опыт обоснована целесообразность сохранения в российском праве запрета на создание политических партий национальных меньшинств, что подтверждает необходимость дальнейшего совершенствования институтов консультаций, «федеральной» ассамблеи, национального административно-территориального образования и уполномоченного по правам национальных меньшинств.

На основе результатов проведённой работы в **заключении** обобщены и сформулированы концептуальные предложения автора по дальнейшему развитию российского законодательства о правах национальных меньшинств, а также определены перспективные направления научных исследований по тематике диссертации.

ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикации в изданиях, рекомендованных НИУ ВШЭ (список D):

1. Суханов К.А. Национальные меньшинства Австрии: эволюция конституционно-правового регулирования и защита их прав в Конституционном суде // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 4. С. 139-153;

2. Суханов К.А. Национальные административно-территориальные образования - атавизм или потенциал для самоорганизации национальных меньшинств? // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2021. Т. 16. № 5. С. 164-187;

3. Суханов К.А. Участие национальных меньшинств в публичных делах государства: немецкий опыт и инструментарий // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2022. Т. 18. № 3. С. 125-136;

4. Суханов К. А. Национальные меньшинства Российской Федерации – кто они? // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2022. Т. 17. № 4. С. 205-227.

Прочие публикации:

Суханов К.А. Особенности конституционно-правового регулирования и реализации права на этническую самоидентификацию в Российской Федерации // Образование и право. 2022. № 3. С. 83-88.

Библиография

Нормативные правовые акты Российской Федерации, РСФСР и СССР:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993) (с учётом поправок, внесенных ФЗ «О поправках к Конституции Российской Федерации» от 30.12.2008 № 6-ФЗ, от 30.12.2008 № 7-ФЗ, от 05.02.2014 № 2-ФЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФЗ, от 14.03.2020 № 1-ФЗ) // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416; № 27. Ст. 4196.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
3. Декларация СНД РСФСР от 12 июня 1990 г. № 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.
4. Закон СССР от 26 апреля 1990 г. «О свободном национальном развитии граждан СССР, проживающих за пределами своих национально-государственных образований или не имеющих их на территории СССР» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 19. Ст. 331.
5. Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2965.
6. Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» // СЗ РФ. 1997. № 39. Ст. 4465.
7. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.
8. Указ Президента Российской Федерации от 13 ноября 2020 г. № 701 «О создании Общероссийской общественно-государственной организации «Ассамблея народов России» // СЗ РФ. 2020. № 46. Ст. 7267.

9. Распоряжение Президента РФ от 20 декабря 2021 г. № 368-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам» // СЗ РФ. 2021. № 52. Ст. 9129.

Международные правовые акты:

10. Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств (ETS № 157) (рус., англ.) // СЗ РФ. 1999. № 11. Ст. 1256.

Электронные ресурсы:

11. Список международных договоров Совета Европы, в которых Россия продолжает участие после прекращения членства в этой организации (справочный материал). МИД России. Официальный сайт. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/rso/coe/1843452/ (дата обращения: 27.02.2023).

Диссертации и авторефераты диссертаций:

12. *Абашидзе А.Х.* Международно-правовые проблемы защиты национальных меньшинств: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1988. 268 с.

13. *Андриченко Л.В.* Регулирование и защита прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в Российской Федерации: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 473 с.

14. *Болтенкова Л.Ф.* Опыт Советского государства по решению проблемы национальных меньшинств в 20-е - 30-е годы: государственно-правовые аспекты: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1989. 391 с.

15. *Васильева Н.Л.* Конституционно-правовой статус национальных меньшинств и проблемы его реализации: дисс. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2013. 238 с.

16. *Немечкин В.Н.* Реализация прав национальных меньшинств в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: дисс. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2007. 162 с.

17. *Регеда Е.В.* Коллективные права этнических общностей в конституционном праве Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. 162 с.

18. *Юрьев С.С.* Правовой статус национальных меньшинств: институциональный и историко-сравнительный анализ: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2000. 334 с.