

*На правах рукописи*

**СЕВОЯН Дживан Гамлетович**

**КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО  
НАРОДОВ РОССИИ НА СОХРАНЕНИЕ  
РОДНОГО ЯЗЫКА**

**Специальность 12.00.02 — конституционное право;  
конституционный судебный процесс;  
муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

**Тюмень 2015**

Диссертация выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

**Научный руководитель — Сунцов Александр Павлович**, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

**Официальные оппоненты: Кожевников Олег Александрович**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета

**Ильин Александр Дмитриевич**, кандидат юридических наук, председатель юридического комитета департамента городского хозяйства администрации города Тюмени

**Ведущая организация: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Курганский государственный университет»**

Защита состоится 25 апреля 2015 г. в 16 час. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний совета).

С диссертацией можно ознакомиться в информационно-библиотечном центре Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 18, а также на официальном сайте ТюмГУ <http://d21227406.utmn.ru/alldef>.

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » марта 2015 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
доктор юридических наук, профессор  С. А. Савченко

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы диссертационного исследования** обусловлена вступлением в силу ряда федеральных законов, уточняющих полномочия национально-культурных автономий<sup>1</sup> и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц<sup>2</sup>, в сфере межнациональных отношений, недостаточностью теоретических разработок и отсутствием комплексного исследования практики реализации конституционного права народов на сохранение родного языка.

Принятая 25.10.1991 года Декларация о языках народов России<sup>3</sup> стала основополагающим правовым документом, обозначившим вектор дальнейшего развития российского законодательства о языках народов России. Данный правовой акт закрепил ряд основополагающих прав в языковой сфере, в числе которых неотъемлемое право каждого человека на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Декларация также провозгласила равную возможность для сохранения, изучения и развития языков народов России и равную их социальную, экономическую и юридическую защиту государством, отдельно обозначив особую заботу и внимание государства к языкам малочисленных народов.

Вступившая в силу 25.12.1993 года Конституция Российской Федерации<sup>4</sup> гарантирует всем ее народам конституционное право на со-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 04.11.2014 № 336-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии» // Собрание законодательства РФ. 10.11.2014. № 45. Ст. 6146.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // Собрание законодательства РФ. 28.10.2013. № 43. Ст. 5454.

<sup>3</sup> Декларация ВС РСФСР от 25.10.1991 № 1808/1-1 «О языках народов России» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1742.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

хранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68). В качестве личного конституционного права человека закреплено право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ч. 2 ст. 26). На конституционном уровне установлен статус русского языка как государственного языка Российской Федерации (ч. 1 ст. 68) и право республик устанавливать свои государственные языки (ч. 2 ст. 68).

Указанные выше конституционные положения предопределяют создание на законодательном уровне правового механизма реализации языковых прав и свобод как отдельных граждан, так и народов (наций, народностей), проживающих на территории России.

Отсутствие как единого подхода о пределах закрепления такого механизма на уровне субъектов Российской Федерации, так и практических рекомендаций по такому закреплению привело к тому, что из года в год сокращается число лиц, владеющих языками народов России. Об этом свидетельствуют результаты переписей населения, проведенные в 2002 и 2010 годах. Так, если бурятским языком по состоянию на 2002 г. владели 353 113 человек, то в 2010 году эта цифра сократилась до 218 557. Аналогичная ситуация с чувашским языком (в 2002 году им владели 1 253 098 человек, а в 2010 году — 987 483 человека) и многими другими языками народов России, в том числе с языками коренных малочисленных народов, которым предоставлены особые гарантии в сфере сохранения родного языка<sup>1</sup>.

Федеративный характер нашего государства, безусловно, накладывает определенный отпечаток на состояние федерального, регионального и муниципального правового регулирования реализации конституционного права народов на сохранение родного языка в отдельных субъектах Российской Федерации. В связи с чем на федеральном уровне принят и вступил в силу ряд нормативно-правовых актов, направленных на поддержание культуры и языка народов России, на обеспечение межнационального согласия. Наиболее важным из них является Указ Президента Российской

---

<sup>1</sup> Всероссийская перепись населения 2002 года // Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.perepis2002.ru/index.html?id=17> (дата обращения 20.08.2012); Всероссийская перепись населения 2010 // Федеральная служба государственной статистики. URL: [http://www.gks.ru/iree\\_doc/new\\_site/perepis2010/croc/perepis\\_itogi1612.htm](http://www.gks.ru/iree_doc/new_site/perepis2010/croc/perepis_itogi1612.htm) (дата обращения 20.08.2012).

Федерации «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»<sup>1</sup>.

В то же время язык является не просто инструментом межличностного и межнационального общения, но и определенным средством, способствующим реализации принадлежащих человеку и гражданину конституционных прав и свобод. Это предопределяет первостепенную роль субъективного конституционного права на использование своего родного языка не только среди социально-культурных прав и свобод человека, но и иных основных прав и свобод личности.

В свою очередь, представители народов, имеющих общие культурно-исторические корни и, как правило, проживающих совместно (компактно) на определенной территории, общаются на определенном (национальном, родном) языке, который может не иметь статус государственного (официального) языка.

Таким образом, проблема обеспечения конституционного права народов России на сохранение родных языков, создание условий для их изучения и развития сложна и многоаспектна, а стоящие перед законодателем вопросы, от решения которых зависит развитие языковых отношений, требуют научного исследования, способного дать практические рекомендации и предложения законодательного порядка по урегулированию отдельных вопросов, связанных с обеспечением конституционного права народов России на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Не менее важным считаем раскрытие и усвоение непростой правовой природы анализируемого права, его многоаспектности и, как следствие, необходимость разработки предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательного обеспечения конституционного права народов на сохранение родных языков и их развитие.

Следовательно, необходимость комплексного исследования конституционного права народов России на сохранение родных языков, создания условий для их изучения и развития подтверждают актуальность избранной темы, что и определило ее выбор.

**Степень научной разработанности темы.** В работе использованы труды отечественных ученых по теории государства и пра-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 19.12.2012 № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. 24.12.2012. № 52. Ст. 7477.

ва: С.С. Алексеева, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, Д.А. Керимова, А.И. Ковлера, В.М. Корельского, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова и др.

Усвоению проблематики структуры права, законодательства, по систематизации правового материала, по определению места конституционного права в системе российского права, природы и содержания конституционно-правового статуса человека и гражданина, по обеспечению и защите их прав и законных интересов способствовали теоретические разработки таких ученых как: С.А. Авакьян, Л.В. Андриченко, М.В. Баглай, Ю.В. Герасименко, Н.М. Добрынин, Л.М. Карапетян, М.И. Клеандров, Б.С. Крылов, В.А. Кряжков, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Е.А. Лукашева, В.О. Лучин, М.С. Матейкович, А.А. Мишунина, В.В. Невинский, А.П. Сунцов, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, Г.Н. Чеботарев, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев и др.

Немало внимания на страницах диссертации уделено работам ученых в области административного права, среди которых Д.Н. Бахрах, Б.М. Лазарев, В.И. Майоров, Н.И. Матузов, В.Е. Севрюгин, Ю.Н. Стариков и др.

В работах А.С. Айрапетяна<sup>1</sup>, Л.Н. Васильевой<sup>2</sup>, Е.М. Доровских<sup>3</sup>, А.Л. Кленова<sup>4</sup>, Н.В. Ляшенко<sup>5</sup>, Е.В. Регоды<sup>6</sup> исследовались отдельные вопросы конституционно-правового регулирования использования языков.

---

<sup>1</sup> Айрапетян А.С. Конституционно-правовые основы использования русского языка в странах Содружества Независимых Государств: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2013. 26 с.

<sup>2</sup> Васильева Л.Н. Законодательное регулирование использования языков в Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 27 с.

<sup>3</sup> Доровских Е.М. Конституционно-правовое регулирование использования языков народов Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 30 с.

<sup>4</sup> Кленов А.Л. Конституционный принцип равенства прав человека и гражданина независимо от языка в РФ и США: сравнительно-правовой анализ: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2012. 24 с.

<sup>5</sup> Ляшенко Н.В. Русский язык как государственный язык Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 26 с.

<sup>6</sup> Регода Е.В. Коллективные права этнических общностей в конституционном праве Российской Федерации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2009. 27 с.

Вместе с тем в современный период, несмотря на явный интерес к исследованию вопросов правового регулирования языковой политики со стороны социологов, политологов и юристов, комплексных исследований, посвященных реализации конституционного права народов России на сохранение родного языка, не проводилось.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере обеспечения конституционного права народов России на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития в Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** являются доктринальные положения и конституционно-правовые нормы, определяющие содержание и природу конституционного права народов России на сохранение родного языка, а также механизм реализации этого права.

**Цель диссертационной работы** — комплексное исследование конституционного права народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития в Российской Федерации и выработка конкретных рекомендаций по совершенствованию федерального и регионального законодательства в рассматриваемой сфере.

Для достижения поставленной цели исследования автором сформулированы следующие **задачи**:

- проанализировать эволюцию законодательства о языках народов России;
- рассмотреть коллективные права в системе основных прав и свобод человека и гражданина для понимания правовой природы исследуемого права;
- исследовать правовую природу конституционного права народов на сохранение родного языка;
- раскрыть существующие формы реализации конституционного права народов на сохранение родного языка;
- выявить основные проблемы обеспечения субъектами Российской Федерации права народов на сохранение родного языка;
- рассмотреть меры ответственности за нарушение конституционного права народов на сохранение родного языка;
- сформулировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства по обеспечению конституционного права народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития в Российской Федерации.

**Методологическая основа исследования.** При решении поставленных задач использовались как общие, так и частные методы исследования: диалектический, логический, метод анализа и синтеза, системный (системно-структурный), функциональный, формально-юридический.

Диалектический, логический методы составили основу методологии исследования. С помощью системно-структурного метода были изучены структурные элементы конституционного права народов России на сохранение родного языка, практика органов государственной власти и местного самоуправления по созданию условий для его изучения и развития.

Формально-юридический метод применялся при уяснении смысла правовых норм, обосновании представлений о содержании таких юридических категорий как «народ», «национальное меньшинство».

Функциональный метод использовался при изучении основных форм реализации конституционного права народов на сохранение родного языка.

Сравнительно-правовой метод имел предопределяющее значение при анализе законов субъектов Российской Федерации о государственных языках, сфер их использования, ограничения, гарантий и мер, способствующих их сохранению и развитию.

**Теоретическую основу исследования** составили труды отечественных и зарубежных ученых, не только по таким юридическим наукам, как теория государства и права, конституционное право, административное право, но и по иным гуманитарным наукам: философии, социологии, политологии, истории, филологии, а также опубликованные результаты научных исследований в сфере изучения и использования родных языков народов Российской Федерации.

**Нормативные правовые основы исследования** составляют: Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, Декларация о языках народов России, федеральное законодательство, конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации в сфере сохранения, изучения и использования языков народов Российской Федерации, судебная практика, решения Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации.

**Эмпирической основой исследования** стали теоретические выводы и практические рекомендации по реализации конституцион-

ного права народов на сохранение родного языка, созданию условий для его изучения и развития в Российской Федерации, правоприменительная практика органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, решения судебных органов, результаты социологических исследований.

По теме исследования обобщены данные более 30 региональных программ и проектов по различным аспектам сохранения и популяризации родных языков народов России, более 62 правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, затрагивающих вопросы регулирования общественных отношений в исследуемой сфере.

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в том, что в нем впервые проводится комплексный анализ конституционного права народов России на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, рассматривается его правовая природа, определяется место данного права в системе прав и свобод человека и гражданина.

В настоящем исследовании рассмотрены существующие формы реализации конституционного права народов на сохранение родного языка, анализируется практика законодательного обеспечения субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями права народов на сохранение родного языка, вносятся предложения по совершенствованию как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации.

В работе анализируется существующий категориальный аппарат избранной сферы исследования и обосновываются авторские определения понятий «народ», «народы России», «национальное меньшинство».

Научная новизна диссертации заключается также в сформулированных автором **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. Обосновано выделение в истории развития конституционного законодательства о языках в послереволюционной России пяти периодов:

— с 1917 г. по 1933 г. — период становления основ конституционно-правовой базы статуса языков;

— с 1933 г. по 1989 г. — период постепенного развития законодательства о языках;

— с 1989 г. по 1991 г. — период начала языковой реформы;

— с 1991 г. по 2005 г. — период завершения языковой реформы в изменившихся политико-правовых и социально-экономических условиях;

— с 2005 года по настоящее время — период переосмысления пределов правовой регламентации конституционного права народов на сохранение родного языка.

2. Определено, что конституционное право народов на сохранение родного языка имеет многоаспектный (комплексный) характер, так как тесно взаимосвязано с другими личными конституционными правами и свободами человека (правом на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, правом на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы, правом свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию), а также политическими правами (правом обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления) и социально-экономическими правами (правом на образование, правом на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания) и реализуется в различных правоотношениях (конституционных, административных, административно-процессуальных, уголовно-процессуальных и др.), ядро которых составляют нормы Конституции Российской Федерации.

3. Доказано, что сущность конституционного права на сохранение родного языка как права народов заключается в неразрывном единстве его индивидуальной и коллективной составляющих. В связи с чем реализация этого коллективного права не может ограничивать или отрицательно влиять на указанное индивидуальное право. Напротив, гарантированность государством использования народами России права на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития позволит активизировать процесс гармонизации межнациональных отношений в России, а это в конечном итоге будет способствовать реализации рассматриваемых индивидуальных прав.

4. Определено, что национальное меньшинство — это граждане России, проживающие на ее территории, не относящиеся к государствообразующим или коренным малочисленным народам, либо к народам, занимающим доминирующее положение на определенной территории, и изъявляющие желание сохранить самобытность своего народа.

5. Определено, что гарантированность Конституцией Российской Федерации права народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития обеспечивает ряд основополагающих правомочий, основанных на праве каждого народа на сохранение родного языка; его праве на создание условий для изучения родного языка; его праве на создание условий для развития родного языка.

6. Обосновано, что перспективной формой реализации народами своего конституционного права на сохранение родного языка является национально-культурная автономия. В отличие от иных национальных объединений национально-культурная автономия предполагает больший спектр правомочий в языковой сфере и обладает большими гарантиями, предоставляемыми государством, такими как право образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном языке; создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные, начального, среднего и высшего профессионального образования) на национальном языке; разрабатывать учебные программы, издавать учебники и т.д.

7. Доказано, что полноценное использование, сохранение и развитие языков народов, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, невозможно без законодательного закрепления статуса «национальное меньшинство», поскольку только национальные меньшинства могут образовать национально-культурную автономию, являющуюся наиболее эффективной формой реализации конституционного права народов на сохранение родного языка.

8. Обоснованы предложения по совершенствованию федерального законодательства о языках народов Российской Федерации, направленные на обеспечение условий для сохранения, изучения и развития родного языка каждого народа Российской Федерации, в части:

- разработки и принятия Государственной программы по сохранению и развитию родных языков народов Российской Федерации на основании Стратегии государственной национальной политики до 2025 года;

- наделения муниципальных образований правом разработки и принятия целевых программ, направленных на сохранение и развитие родных языков народов Российской Федерации;

- наделения русского языка статусом родного языка народов России.

**Теоретическая и практическая значимость исследования** заключается в том, что его результаты могут послужить научной основой для разработки и принятия комплекса мер, обеспечивающих конституционное право народов России на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Предложенные автором рекомендации и полученные в ходе анализа выводы могут быть использованы в региональном законодательном процессе, а также в образовательной деятельности в рамках учебных курсов «Права человека», «Конституционное право России», «Конституционное право субъектов Российской Федерации» и в составе специализированных учебных дисциплин.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация обсуждалась на заседании кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета.

Положения, разработанные и обоснованные в диссертационном исследовании, были предметом обсуждения на научно-практических конференциях, форумах, научных семинарах.

Основные положения диссертации были представлены автором на Всероссийской научно-практической конференции «Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации» (29-30 мая 2009 г., г. Тюмень), на Международной научно-практической конференции «Антикоррупционная политика государства: формирование и реализация в России и Германии» (22-23 апреля 2013 г., г. Тюмень), на III Тюменском социологическом форуме «Модернизационный потенциал и социальные практики - основа конкурентоспособности и консолидации российских регионов» (3-4 октября 2013 г., г. Тюмень), на Межрегиональной научно-практической конференции «История принятия Конституции Российской Федерации и проблемы реализации конституционных норм» (6 декабря 2013 г., г. Тюмень).

Основные положения работы, предложения по совершенствованию законодательства использованы в восьми научных публикациях.

**Структура диссертационного исследования** определена предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих по три параграфа каждая, заключения, библиографического списка.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** определены актуальность, объект, предмет, цель и задачи исследования, раскрыты теоретические, методологические, нормативные и эмпирические основы, его научная новизна, а также практическая и теоретическая значимость, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, указаны результаты апробации и структура работы.

Первая глава **«Историко-теоретические аспекты конституционного права народов на сохранение родного языка»** состоит из трех параграфов.

В первом параграфе **«Развитие законодательства о языках народов в России»**, исследуя эволюцию законодательства о языках народов России, автор отмечает, что в первые годы создания СССР национальная политика, в том числе и языковая, строилась на основе принципа равноправия всех наций, в соответствии с которым какие бы то ни было привилегии, принадлежащие одной из наций или одному из языков, признаются недопустимыми и противоконституционными<sup>1</sup>. Не менее важной задачей было оказание финансовой помощи развитию самобытности народов. Единственным условием для открытия школы по обучению на своем родном языке было наличие достаточного количества учащихся соответствующей национальности — 25 человек.

Характерным для 20-х годов была «коренизация» государственных структур, под которой подразумевалось привлечение к деятельности местных органов людей соответствующей национальности. Однако на пути «коренизации» и вообще достижения целей, поставленных советской властью относительно свободного использования нерусских языков в разных сферах, оказалась серьезная преграда в виде отсутствия у большинства народов своей письменности. Выходом из этой ситуации, исходя из взятого курса Советов, было создание письменностей. Данный процесс именовался как языковое строительство и продолжался до конца 1930-х гг.

В конце 80-х гг. XX века появляется активность законодателя в правовом регулировании языковых вопросов. Принимаются нормативно-правовые акты, гарантирующие свободное развитие народов. Так, в це-

---

<sup>1</sup> Ленин В. И. Полное собрание сочинений: в 55 т. М., 1980. Т. 25. С. 136.

лях развития языка создавались такие объединения, как национальные культурные центры, национальные общества и землячества.

В заключении параграфа сформулирован вывод о том, что в истории развития законодательства о языках в послереволюционной России можно выделить пять периодов. Самым главным достижением советской власти в языковых отношениях было создание письменностей для более чем 40 бесписьменных народов.

Подчеркнута определённая схожесть периода молодой советской власти с Россией начала 1990-х гг. Это выражается в активных действиях государства в отношении языков народов, его населяющих. Если большевики форсированно развивали и поддерживали языки народов, то Российская Федерация в таком же темпе начала создавать нормативно-правовую основу для обеспечения всем ее народам права на сохранение родного языка.

Во втором параграфе **«Коллективные права в системе основных прав и свобод человека и гражданина»** автор отмечает, что коллективные права и свободы занимают особое место в системе прав и свобод человека и гражданина в силу их специфики сущности и правового содержания, в то же время эти права, в том числе право народов на сохранение родного языка, обладают всеми свойствами, присущими основным (конституционным) правам и свободам.

Свое развитие коллективные права получают во второй половине XX века, когда в международных документах появились нормы о правах народов.

Право народов России на сохранение родного языка - это особая категория правоприязаний, носителем которого является специфический субъект (в рамках нашего исследования народ как этническая общность), безусловно относится к категории конституционных (основных) прав по следующим основаниям:

— оно получает свое юридическое закрепление в актах высшей юридической силы — международных документах и (или) в Конституции государства, дает основания считать его конституционным (основным) правом;

— как коллективное право представляет собой определенную группу прав, правообладателем которых является коллективный субъект;

— данное право нельзя рассматривать как простую совокупность индивидуальных прав и свобод.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что особая правовая природа конституционного права народов России на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития состоит в следующем:

— реализация затрагивает индивидуальные права человека, например, право каждого на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, право на получение образования на родном языке и др.;

— важным является вопрос о приоритетности индивидуальных или коллективных прав. На взгляд автора, нет никакой необходимости признать приоритетным индивидуальное право каждого на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения, творчества в отношении исследуемого нами коллективного права народов на сохранение родного языка.

— обладателем коллективного права является специфический субъект — народ (этническая общность), который обладает характерными признаками, способными отличать его от иных субъектов конституционно-правовых отношений.

В третьем параграфе **«Правовая природа конституционного права народов на сохранение родного языка»** автор отмечает, что, не имея единого подхода к определению категории «народ», закрепленной в Конституции России, как в единственном, так и во множественном числе, невозможно достичь единообразного понимания содержания конституционного права на сохранение и развитие родного языка народов.

Понятие «нация», как и «народ», независимо от их многозначности, необходимо трактовать в зависимости от конкретного их применения: или как совокупность граждан одного государства, особенно в международно-правовых отношениях, или как этническую общность с особенностями языка, культуры, психологии и т.д.

Соответственно, понятие «народ» в интересующих нас значениях отождествляется с понятием «нация». В свою очередь, названные понятия в этническом значении можно отождествлять с понятием «этнос», следовательно, термины «народы», «коренные малочисленные народы» и «малочисленные этнические общности», применяемые в законодательстве, следует понимать исключительно в этническом значении как этносы (этнические общности).

Законодатель называет определенные критерии отнесения того или иного народа к коренным малочисленным. Таковыми являются:

- проживание на территориях традиционного расселения своих предков;
- сохранение народом традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов;
- численность менее 50 тысяч человек;
- осознание себя самостоятельной этнической общностью.

Таким образом, в стране, где проживают представители 190 национальностей, на должном уровне определен статус 47 из них, которые и относятся к коренным малочисленным народам.

Иная ситуация с понятием «национальное меньшинство». Если обратиться к результатам проведенной в 2010 году переписи населения, можно обнаружить следующие факты:

*Таблица 1*

**Количественное соотношение титульных народов  
и русских в некоторых республиках РФ**

<b>Субъект Федерации</b>	<b>Численность лиц соответствующей национальности</b>	
Республика Адыгея	Адыгейцы — 107048	Русские — 270714
Республика Алтай	Алтайцы — 68814	Русские — 114802
Республика Башкортостан	Башкиры — 1172287	Русские — 1432906
Республика Бурятия	Буряты — 286839	Русские — 630783
Республика Коми	Коми — 202348	Русские — 555963
Удмуртская Республика	Удмурты — 410584	Русские — 912539

В таблице приведены примеры народов, проживающих в своих национально-территориальных образованиях, составляющих меньшинство относительно русских. Судя по тому, что титульным народам Конституцией и федеральным законодательством предоставлены значительные возможности по сохранению ими своей самобытности, что является целью национальных меньшинств, признавать их (титульных народов) таковыми (национальными меньшинствами) нет никакой необходимости.

Учитывая такие случаи, а также то, что правовое государство должно стремиться к обеспечению равноправия народов, прожи-

вающих на его территории, не допустить доминирования кого-либо над кем-либо и тем более поощрять такое доминирование путем предоставления особых правовых статусов, определено, что национальное меньшинство — это граждане России, проживающие на ее территории, не относящие себя к государствообразующим или коренным малочисленным народам, либо к народам, занимающим доминирующее положение на определенной территории, и изъявляющие желание сохранить самобытность своего народа.

Многоаспектность права народов на сохранение родного языка заключается в том, что народ, реализуя свое коллективное право на сохранение родного языка, способствует реализации таких личных прав, как право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, право на ознакомление с документами и материалами, право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию, право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, и право на образование, право на свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что гарантированное Конституцией Российской Федерации право всех народов на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития включает несколько правомочий: право на сохранение родного языка; право на создание условий для изучения родного языка; право на создание условий для развития родного языка. Однако само право на сохранение родного языка, на наш взгляд, уже предусматривает создание условий для изучения и развития языков, поэтому нет никакой необходимости в дополнительной регламентации последних двух категорий. Данные права в своей совокупности и охватываются правом на сохранение родного языка народа.

В части 3 статьи 68 Конституции Российской Федерации говорится о языке этноса, а не о родном языке его представителей, а это означает, что субъектом данного права является не отдельный гражданин, относящий себя к определенной этнической общности, а сама этническая общность – коллективный субъект. Но с другой стороны, сущность конституционного права народов на сохранение

родного языка как коллективного права заключается в неразрывном единстве его индивидуальной и коллективной составляющих.

Вторая глава **«Реализация конституционного права народов на сохранение родного языка»** состоит из трех параграфов. В первом параграфе **«Формы реализации конституционного права народов на сохранение родного языка»** автор, проанализировав доктринальные подходы к категории «национально-культурная автономия», отмечает, что в юридической литературе под «национально-культурной автономией» понимается:

— форма реализации конституционного права на объединение;  
— общественное объединение, которое, по мнению академика Т.Я. Хабриевой, представляет собой «экстерриториальную форму национальной самоорганизации»<sup>1</sup>;

— форма национального самоопределения, предоставляемая народу (компактно проживающей его части), условия для сохранения своей самобытности, сохранения и развития родного языка.

Таким образом, национально-культурная автономия — это прежде всего форма реализации индивидуальных и коллективных конституционных прав, приоритетным направлением деятельности которой является реализация коллективного права народов Российской Федерации по сохранению родного языка, поскольку этническая общность, будучи субъектом такой автономии, с ее помощью реализует свои национально-языковые права.

Издание книг, учебников на родном языке, изучение лингвистики и т.п., осуществляемое национально-культурными автономиями без получения должного образования на родном языке, не позволит достичь того результата, ради чего принимаются государственные программы, создаются национально-культурные автономии.

В связи с чем еще одной важной формой реализации права на сохранение родного языка является образование. Право граждан РФ на получение основного общего образования на родном языке предусмотрено Федеральным законом «Об образовании»<sup>2</sup>. В Федеральном законе «О языках народов Российской Федерации»<sup>3</sup>

---

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

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

устанавливается, что право граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования.

В качестве форм реализации конституционного права народов на сохранение родного языка также можно назвать и национальные культурные центры, национальные общества и землячества.

Диаспора, как и национальная община, представляет собой, как правило, часть этнической общности, которая реализует свои культурные, языковые права через различные организационно-правовые формы.

В заключении автор делает вывод о том, что важной гарантией реализации права народа на сохранение и развитие родного языка является возможность его изучения. Поэтому законодатель предоставляет национально-культурным автономиям право организовывать подготовку и переподготовку педагогических кадров для созданных ими образовательных учреждений.

Именно получение образования на родном языке является важной формой его сохранения и развития. Поэтому в данном вопросе роль национально-культурных автономий существенна и их активная работа приводит если не к полной реализации указанного права, то к важной ее составляющей в реализации права народов на сохранение родного языка, так как национально-культурная автономия вправе:

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

- создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на родном языке;

- учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на родном языке.

Наряду с национально-культурными автономиями реализуют анализируемое право национальные культурные центры, национальные общества и землячества.

Конституционное право народов на сохранение родного языка реализуется и в других формах. Например, способствовать развитию и сохранению родного языка может законодательно закрепленная

возможность использования родного языка в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений.

Развитию родного языка также могут содействовать средства массовой информации, обеспечивающие компактно проживающим национальным меньшинствам:

- равный доступ к средствам массовой информации;
- создание радиостанций и телеканалов на их языках;
- издание газет и журналов, которые по усмотрению учредителей могут издаваться на иных языках наряду с государственным.

Во втором параграфе **«Практика обеспечения субъектами Российской Федерации права народов на сохранение родного языка»** автор отмечает, что наиболее распространенными являются следующие сферы применения языка республик в составе Российской Федерации:

- сфера использования государственных языков в деятельности органов государственной власти республики;
- сфера использования языков в деятельности государственных органов, организаций и учреждений;
- сфера использования языков в образовании, науке и культуре;
- сфера имен, названий, знаков, информации и т.д.

Кроме того, в республиках государственные языки подлежат обязательному изучению во всех образовательных учреждениях, имеющих государственную аккредитацию. Законами республик о языках также регулируются вопросы о языках изданий республиканских газет и журналов, передач телевидения и радиовещания.

Наряду с принятием законов, регулирующих языковые отношения, субъектами Российской Федерации, в частности республиками, применяется программно-целевой метод, обеспечивающий своевременное внесение изменений в государственные программы, позволяющие устранить негативные факторы, выявленные в процессе регулярного социолингвистического мониторинга состояния этноязыковой ситуации и хода исполнения соответствующей программы.

В заключении параграфа автор делает вывод о том, что с положительной стороны следует рассматривать сложившуюся в республиках и в других субъектах Российской Федерации практику правового обеспечения сохранения и развития языков коренных малочисленных народов.

В отношении сохранения и развития других негосударственных языков народов заслуживает внимания практика создания в субъектах Российской Федерации консультативных советов по делам национально-культурных автономий. На взгляд автора, создание таких органов всеми субъектами Российской Федерации представляется необходимым и обязательным в силу того, что именно они в состоянии согласовывать деятельность национально-культурных автономий с различными органами власти, представлять и отстаивать их (НКА) интересы, проводить мониторинг состояния национальных отношений. Не менее важным является возможность консультативных органов разрабатывать соответствующие программы, направленные на защиту прав народов, в том числе программы по сохранению родных языков.

В то же время более перспективной представляется необходимость принятия на федеральном уровне программы сохранения и развития родных языков народов России. Принятие такого документа позволит, с одной стороны, объединить усилия соответствующих органов, а с другой, проводить эффективное разграничение их полномочий.

Также названный документ позволит проводить единую языковую политику на всей территории государства, что, в свою очередь, приведет к отсутствию какой-либо раздробленности в действиях органов различных ветвей власти, направленных на поддержку языков народов Российской Федерации.

В третьем параграфе **«Основные направления совершенствования правового обеспечения реализации конституционного права народов на сохранение родного языка»** автором отмечается, что существенной позитивной составляющей правовой регламентации в сфере языкового общения в настоящее время является то, что на законодательном уровне отсутствуют правовые нормы использования государственных языков в сферах межличностных неофициальных взаимоотношений, в том числе в деятельности общественных, религиозных объединений. В то же время принятие нормативно-правовых актов федерального уровня не может в равной мере обеспечить реализацию исследуемого права, так как социально-экономические возможности, а также сложившиеся межэтнические (межнациональные) отношения на территории того или иного субъекта Федерации относительно конкретного народа значительно различаются.

Еще одной из немаловажных проблем языковых отношений, а точнее собственно статуса языка, является сложившаяся ситуация одновременного использования в республиках двух государственных языков — русского и соответственно государственного языка республики, которая требует законодательного разграничения.

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 приоритете сохранение своих государственных языков, в развитии которых они больше всего заинтересованы.

В сфере обеспечения права на сохранение и развитие родного языка возрастает значение индивидуальных правовых решений органов публичной власти, направленных на поддержку и содействие со стороны государства в сфере использования коренными малочисленными народами своих национальных языков.

Сегодня не менее важную роль в вопросе сохранения родного языка народов играют муниципальные образования. Изучение такого опыта представляется актуальным в связи с отнесением к вопросам местного значения поселения, городского округа и муниципального района создания условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия народов Российской Федерации, проживающих на территории соответствующего муниципального образования<sup>1</sup>.

Немалую помощь органам местного самоуправления в анализируемой сфере оказывают и национально-культурные автономии. По мнению академика Т.Я. Хабриевой<sup>2</sup>, национально-культурным

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22.10.2013 № 284-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части определения полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц в сфере межнациональных отношений» // СЗ РФ от 28.10.2013. № 43. Ст. 5454.

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

автономиям предоставлены широкие права по сохранению самобытности, языка, развитию образования и культуры народов России.

Органы местного самоуправления посредством принятия соответствующих программ проводят мероприятия, направленные на создание условий для изучения и развития языков народов, проживающих на их территории. В рамках этих программ они оказывают поддержку местным национально-культурным автономиям, которые существенно расширяют возможности местных органов в оптимизации национальных отношений<sup>1</sup>.

Однако проблема состоит в отсутствии у муниципальных образований права, закрепленного на законодательном уровне, на принятие целевых программ, направленных на поддержку языков народов.

Немаловажную и существенную роль играет правовая охрана и использование языка в средствах массовых коммуникаций, в том числе и средствах массовой информации.

В заключении параграфа автор делает вывод о необходимости совершенствования законодательства о языках народов Российской Федерации, в части:

- разработки и принятия Государственной программы по сохранению и развитию родных языков народов Российской Федерации на основании Стратегии государственной национальной политики до 2025 года;

- наделения муниципальных образований правом разработки и принятия целевых программ, направленных на сохранение и развитие родных языков народов Российской Федерации;

- наделения русского языка статусом родного языка народов России.

В **заключении** формулируются основные выводы, сделанные на основании результатов проведенного исследования.

---

<sup>1</sup> Мишунина А.А., Чеботарев Г.Н. Проблемы социально-культурной и экономической адаптации иностранных граждан в Российской Федерации // Политика и общество. 2010. № 5(71). С. 49.

## **ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих  
рецензируемых научных журналах и изданиях,  
рекомендованных ВАК Министерства образования  
и науки Российской Федерации для опубликования  
результатов диссертационных исследований**

1. Севоян, Д.Г. Народы как субъекты конституционно-правовых отношений / Д.Г. Севоян, М.С. Матейкович // Вестник Тюменского государственного университета. — 2010. — № 2. — С. 199-206. (0,5 п.л.).

2. Севоян, Д.Г. Актуальные проблемы обеспечения субъектами Российской Федерации конституционного права народов на сохранение родного языка / Д.Г. Севоян, А.П. Сунцов // Право и политика. — 2013. — № 11. — С. 1438-1443. (0,3 п.л.).

3. Севоян, Д.Г. Опыт и проблемы обеспечения муниципальными образованиями конституционного права народов на сохранение родного языка / Д.Г. Севоян, А.А. Мишунина // Право и политика. — 2013. — № 12. — С. 1606-1610. (0,3 п.л.).

4. Севоян, Д.Г. К вопросу об основных сферах деятельности национально-культурных автономий // Политика и общество. - 2014. — № 14. — С. 1479-1484. (0,4 п.л.).

### **Публикации в иных изданиях:**

5. Севоян, Д.Г. Правовые основы организации экзамена по русскому языку для лиц, приобретающих гражданство Российской Федерации / Д.Г. Севоян // Конституционно-правовые основы миграционной политики Российской Федерации: материалы Всероссий. науч.-практ. конф. — Тюмень: Изд-во Тюм. гос. ун-та, Тюменская областная Дума, 2009. — С. 129-132. (0,25 п.л.).

6. Севоян, Д.Г. Проблемы гармонизации межнациональных отношений и обеспечения субъектами Российской Федерации права народов на сохранение родного языка / Д. Г. Севоян, А.П. Сунцов // Модернизационный потенциал и социальные практики — осно-

ва конкурентоспособности и консолидации российских регионов: материалы III Тюменского социологического форума. — Тюмень: Изд-во Тюм. гос. ун-та: Тюменская областная Дума, 2013. — С. 599-606. (0,5 п.л.).

7. Севоян, Д.Г. Законодательство России в сфере сохранения родных языков народов // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика. — 2014. — № 11. — С. 93-97. (0,3 п.л.).

8. Севоян, Д.Г. Конституционное право народов России на сохранение родного языка. Учебное пособие / Под ред. проф. А.П. Сунцова — Тюмень: Тюменская областная Дума, 2013. — 180 с.

Подписано в печать 18.02.2015. Тираж 120 экз.  
Объем 1,0 уч. изд. л. Формат 60x84/16. Заказ 115.

---

Издательство Тюменского государственного университета  
625003, г. Тюмень, ул. Семакова, 10  
Тел./факс (3452) 59-74-81, 59-74-32  
E-mail: izdatelstvo@utmn.ru