

Права меньшинств в Российской Федерации Обзор законодательной базы

Права меньшинств в Российской Федерации

Обзор законодательной базы

Благодарность

Эта публикация была профинансирована Европейской Комиссией. Содержание отчета является личным мнением Международной Группы по правам национальных меньшинств и не отражает точку зрения Европейской Комиссии.

Обзор публикуется в рамках программы Международной Группы по правам национальных меньшинств “Реализация базовых прав меньшинств и коренных народов Российской Федерации” (“Strengthening basic human rights of minority and indigenous groups in Russian Federation”).

Группа по правам меньшинств Европы

Основанная в 1996 году, Европейская Группа по правам национальных меньшинств, является региональным офисом Международной Группы по правам национальных меньшинств и осуществляет защиту прав меньшинств и коренных народов в странах Европы и Средней Азии посредством образовательных программ, действий в защиту общественных интересов, работы с масс-медиа и создания сети партнерских организаций.

Международная группа по правам меньшинств MRG является неправительственной организацией, работающей для обеспечения прав этнических, религиозных и языковых меньшинств и коренных народов во всем мире, а также для расширения сотрудничества и понимания между меньшинствами. Наша деятельность сосредоточена на международной адвокации, обучении, издательской и просветительской деятельности. Мы ориентируемся на потребности, выраженные нашей всемирной партнерской сетью организаций, которые представляют меньшинства и коренные народы.

© Группа по правам меньшинств Европы 2015

Все права защищены

Из этого издания разрешено воспроизводить материалы для обучения или для других некоммерческих целей. Никакая часть этого издания не может быть воспроизведена в любой форме в коммерческих целях без предварительного письменного разрешения владельцев авторских прав. Для получения дополнительной информации, пожалуйста, свяжитесь с MRG. CIP-запись данной публикации можно получить в каталоге Британской национальной библиотеке.



Международное право

К основным документам международного права, регламентирующим права меньшинств относятся следующие:

Декларация ООН о правах меньшинств (1992). Документ определяет основные права меньшинств, в частности: право на защиту государством существования меньшинств и защиту их культурной самобытности, право исповедовать свою религию и пользоваться своим языком как в частной жизни, так и публично, право участвовать в публичной жизни государства, создавать свои организации и ассоциации, участвовать в принятии решений, касающихся меньшинств. Государства обязуются принимать меры для должной реализации указанных прав

Международный пакт о гражданских и политических правах (ратифицирована в 1974). Права меньшинств закреплены статье 2 Пакта, которая обязывает страны-подписанты уважать и обеспечивать соблюдение равных прав вне зависимости от любых различий в том числе по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или других взглядов, национального или другого происхождения, собственности, рождения или другого статуса. Конвенция содержит перечень основных прав и свобод и отмечает что эти права в равной степени должны распространяться на женщин (статьи 28-45). Статья 27 Конвенции определяет права меньшинств: «В тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком». В соответствии с Замечанием общего порядка №23 Комитета по правам человека о правах меньшинств принятие решения о признании существования различных групп в пределах территории государства не является прерогативой одного только государства.

Конвенция предусматривает наличие механизма разрешения споров и механизма мониторинга соблюдения обязательств государствами-подписантами. В соответствии с Конвенцией создан Комитет по Правам Человека (статья 28) Государства-участники Пакта берут на себя обязательство представлять доклады о принятых ими мерах по претворению в жизнь прав, признаваемых документом, и о прогрессе, достигнутом в использовании этих прав. Все доклады

представляются Генеральному секретарю ООН, который направляет их в Комитет для рассмотрения. В случае нарушения одним из государств-участником положений данной Конвенции другое государство-участник может подать сообщение об этом в Комитет. На первой стадии государства должны принять меры по разрешению спора путем переговоров. Если достичь соглашения не удастся, Комитет выступает в качестве медиатора (статьи 41-42).

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (ратифицирована в 1970) – обязует государства-подписанты обеспечить равные права для представителей всех рас и национальностей, проживающих на их территории и способствовать развитию равного диалога между национальностями. Конвенция обязывает государства-подписанты ввести криминальное наказание за возбуждение ненависти и языка вражды и криминализовать членство в расистских организациях.

Конвенция предусматривает механизм разрешения споров и контроля за внедрением законодательства. Стороны могут направлять жалобы Комитету по ликвидации расовой дискриминации. В случае если страны признают компетенцию Комитета, он может рассматривать индивидуальные жалобы или жалобы групп лиц на нарушение их прав, регламентированных Конвенцией. До обращения в Комитет стороны должны задействовать все судебные инстанции, доступные на национальном уровне

В случае когда конфликт не удастся разрешить путем переговоров между сторонами Комитет может создать Согласительную Комиссию для расследования случая и предоставления рекомендаций по разрешению диспута. Стоит отметить что на данный момент эта процедура еще ни разу не была задействована.

Согласно статье 22 Конвенции диспуты касательно интерпретации или применения Конвенции могут рассматриваться Международным Судом. Относительно Российской Федерации этот механизм был задействован Грузией в 2008. Хотя суд признал, что конфликт между странами имеет место, обращение Грузии было отклонено по причине отсутствия юрисдикции суда – прежде чем обращаться в суд страна должна задействовать другие механизмы разрешения конфликта (переговоры), что в данном случае сделано не было.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ратифицирован 1974) – обязывает государства-участники принимать меры для

обеспечения прав их граждан на труд, образование, здравоохранение. В пакте утверждается что такие права должны быть обеспечены всем группам населения без дискриминации по какому-либо признаку. В замечании общего порядка No 14 (2000) Комитета по экономическим, социальным и культурным правам о праве на наивысший достижимый уровень здоровья делается особый акцент на том, что учреждения, товары и услуги здравоохранения должны находиться в физической досягаемости особенно для уязвимых или социально отчужденных групп, в том числе для этнических меньшинств. Кроме того, все учреждения, товары и услуги здравоохранения должны отвечать особенностям культуры, например, соответствовать принципу уважения культуры меньшинств.

Конвенция о правах ребенка (ратифицирована 1990) относится к правам и потребностям детей. Конвенция наделяет детей правосубъектностью. Конвенция обязывает стран-подписантов обеспечить отдельное юридическое представление для детей во время слушаний и требует отдельного рассмотрения позиции ребенка. Правительства стран-подписантов обязаны предоставлять отчеты Комиссии ООН по правам ребенка для рассмотрения прогресса во внедрении инструментов обеспечения прав детей в национальное законодательство. Статья 30 Конвенции регулирует вопросы защиты прав детей, принадлежащих к меньшинствам. Согласно документу, «в тех государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства или лица из числа коренного населения, ребенку, принадлежащему к таким меньшинствам или коренному населению, не может быть отказано в праве совместно с другими членами своей группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком».

Стоит отметить, что РФ не ратифицировала Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся процедуры сообщений, который вступил в силу 14 апреля 2014. Протокол устанавливает механизм рассмотрения жалоб на нарушения прав детей.

Дополнительные источники прав меньшинств в международном праве

Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (ратифицирована в 1954) – документ предоставляет гарантии защиты прав национальных, этнических, религиозных меньшинств в случае совершения насилия против них и обязует международное сообщество защитить такие

меньшинства, в случае если действия государства гражданами которого они являются классифицируются как геноцид.

Международная конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него (ратифицирована в 1975) Обязует государства-подписанты применять санкции за совершение преступления убийства, применения пыток, негуманное обращение по отношению к членам расовой группы; принуждение расовой группы к жизни в условиях, ведущих к ее исчезновению, юридические меры, дискриминирующие по политическому, социальному, экономическому или культурному признаку; меры которые разделяют население по расовому признаку и предусматривают разделение мест проживания; запрет межрасовых браков; преследование лиц противостоящих апартеиду. Лица, несущие ответственность за совершение апартеида должны преследоваться согласно международному уголовному праву. Страны-подписанты конвенции могут расследовать такие дела в национальных судах, пользуясь универсальной юрисдикцией

В судебной практике РФ присутствует случай применения Конвенции, когда постановлением от 17 сентября 1993 г. № 17-П (ВКС РФ. 1994. № 6.) Конституционный Суд аннулировал положение постановления Верховного совета Северо-Осетинской ССР о невозможности совместного проживания граждан различной национальной принадлежности.

Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения 2005 призывает государства обеспечить охрану и поощрение разнообразия культурного самовыражения на их территории. Документ утверждает равенство всех культур, и необходимость обеспечения свободы создавать, производить, распространять и распределять традиционные формы культурного самовыражения.

Региональное законодательство

Рамочная Конвенция Совета Европы о защите прав национальных меньшинств (ратифицирована в 1998) призвана обеспечить соблюдение прав национальных меньшинств путем борьбы с дискриминацией, обеспечения равенства, развитие культуры и идентичности национальных меньшинств, гарантии равного доступа к СМИ, доступ к образованию на национальном языке и участие в публичной жизни. Конвенция является юридически

обязывающей. В тоже время документ не имеет прямого применения, то есть государства-подписанты Конвенции должны разработать и применять соответствующее национальное законодательство и политики.

Статья 25 Рамочной конвенции обязывает страны-подписанты подавать отчеты Совету Европы о принятых законодательных и других мерах для обеспечения реализации принципов Конвенции. Помимо рассмотрения отчета, Консультативный комитет может запросить у страны-участницы дополнительную информацию и получить ее как от правительства страны, так и из других источников.

Национальное законодательство

Конституция Российской Федерации

Глава 2 Конституции гарантирует соблюдение прав человека. В частности статья 19 запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Конституция РФ признает национальные меньшинства в качестве субъектов государственного права. Статья 26 дает право каждому свободно определять и указывать свою национальную принадлежность. Пункт 2 данной статьи закрепляет право каждого пользоваться родным языком и свободно выбирать язык общения, обучения и творчества. Статьи 71 и 72 относят защиту прав и свобод человека и гражданина и защиту прав национальных меньшинств и защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; к компетенции органов власти Российской Федерации и субъектов

Уголовный Кодекс РФ предусматривает санкции в случае нарушения прав человека. Глава 19 УК посвящена нарушениям закона, связанным с правами человека, предусмотренными Конституцией

Закон РФ от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» является основополагающим документом, который регулирует общие вопросы языковой политики РФ. Статья 3 закрепляет статус единого национального языка за русским. При этом каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Субъекты Федерации вправе устанавливать свои государственные языки, которые могут употребляться органами местного самоуправления наряду с русским языком. Согласно закону, Российская Федерация гарантирует всем ее

народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Эти положения детализированы в законодательстве субъектов Федерации. Статья 3 также предусматривает, что государство признает равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие. Все языки народов Российской Федерации пользуются поддержкой государства.

Право на использование национального языка существует только на уровне органов местного самоуправления. Согласно статье 11 в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления рабочим является государственный язык Российской Федерации. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик.

Федеральный закон от 17.06.1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» призван обеспечить условия для реализации прав меньшинств на сохранение культурной самобытности и участие в жизни общества. Закон дает определение национально-культурной автономии в Российской Федерации. Согласно статье 1 национально-культурная автономия - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры. Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация.

Закон дает право (но не обязывает органы государственной власти его обеспечить) получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры (Статья 4). Национально-культурные автономии также имеют право обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы; создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке; сохранять и обогащать

историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям (и тп).

Статья 16 возлагает обязанности по финансовой поддержке автономий на сами национально-культурные автономии, их учреждения и организации, частные лица, а также за счет иных не запрещенных законом источников.

Федеральные органы исполнительной власти могут оказывать поддержку федеральным национально-культурным автономиям за счет средств федерального бюджета в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законом субъекта Российской Федерации оказывают поддержку региональным и местным национально-культурным автономиям за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета).

Органы местного самоуправления в соответствии с муниципальными правовыми актами вправе оказывать поддержку местным национально-культурным автономиям за счет средств местного бюджета (за исключением субвенций, предоставляемых из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации).

Федеральный закон от 30.04.1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов» определяет коренные и малочисленные народы как общности численностью менее 50 тысяч человек, проживающих на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющих традиционный образ жизни, хозяйствование и промыслы. Статьи 8-10 перечисляют права малочисленных народов относительно защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов; на сохранение и развитие своей самобытной культуры; а также дают право на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Статья 13 предусматривает представительство малочисленных народов в законодательных органах региональной власти путем выделения квот. Стоит отметить что реализация данного положения осложнена тем, что Федеральный закон об избирательных правах граждан не имеет соответствующих положений, и поэтому только ряд регионов ввели квоты для малочисленных народов путем внесения соответствующих норм в местное законодательство.

В соответствии с п. 3 ст. 4 Федерального закона «Об охране окружающей среды» исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации относятся к категории объектов, подлежащих особой охране со стороны государства. Однако в чем конкретно заключаются основные направления провозглашенной особой государственной охраны, не специфицируется Законом.

Федеральный закон от 20.07.2000 г. № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» устанавливает общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления.

Согласно документу (статья 1), коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока РФ – это народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие не менее 50 тыс человек и сознающие себя самостоятельными этническими общностями. Община малочисленных народов должна быть зарегистрирована по желанию ее участников как некоммерческая организация, основанная представителями малочисленного народа

Статья 7.2 определяет, что вопросы, затрагивающие интересы общин малочисленных народов, решаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления с учетом мнения общин малочисленных народов.

Статья 19 дает право общинам малочисленных народов на организацию воспитания и обучения детей членов общины, исходя из традиций и обычаев этих народов. Привлечение преподавателей для воспитания и обучения детей членов общины малочисленных народов может осуществляться на основе договоров общин малочисленных народов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Помимо данного Закона, льготы для представителей малочисленных народов Севера, проживающих в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности и занимающихся традиционными видами хозяйственной деятельности, предусмотрены Налоговым кодексом Российской Федерации, Лесным кодексом Российской Федерации, Водным кодексом Российской Федерации и Земельным кодексом Российской Федерации.

Постановление Правительства РФ от 24.03.2000г. № 255 «О Едином перечне коренных малочисленных народов» содержит исчерпывающий список коренных малочисленных народов РФ. изменения и дополнения в Единый перечень вносятся Правительством Российской Федерации по предложению Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации на основании представлений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации.

Федеральный закон от 29.12.2012 N 273-ФЗ об образовании в РФ в числе прочего регулирует права меньшинств на отсутствие дискриминации и получение образования на родном языке. Статья 3 закона утверждает право каждого человека на образование, недопустимость дискриминации в сфере образования; единство образовательного пространства на территории Российской Федерации, защита и развитие этнокультурных особенностей и традиций народов Российской Федерации в условиях многонационального государства. Согласно статье 5, право на образование в Российской Федерации гарантируется независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного, социального и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Статья 3.6 гарантирует светский характер образования в государственных, муниципальных организациях, осуществляющих образовательную деятельность. Стоит отметить, что реализация этой статьи проблематична, в частности инициативы по внесению Основ православного воспитания в школьную программу могут восприниматься как нарушение данной статьи.

Статья 14. Регулирует вопросы языковой политики в сфере образования. Согласно Статье, в Российской Федерации гарантируется получение образования на государственном языке Российской Федерации, а также выбор языка обучения и воспитания в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

В государственных и муниципальных образовательных организациях, расположенных на территории республики Российской Федерации, может вводиться преподавание и изучение государственных языков республик Российской Федерации в соответствии с законодательством республик Российской Федерации. Граждане Российской Федерации имеют право на получение дошкольного, начального общего и основного общего образования на родном языке из числа языков народов Российской Федерации, а также право на изучение родного языка из числа языков народов Российской Федерации в пределах возможностей, предоставляемых системой образования, в порядке, установленном законодательством об образовании. Реализация указанных прав обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных организаций, классов, групп, а также условий для их функционирования.

Стоит отметить, что в Российской Федерации используются 277 языков и диалектов и далеко не все они являются языками обучения. В государственной системе образования используются 89 языков, из них 30 - в качестве языка обучения, 59 - в качестве предмета изучения (согласно данным, приведенным в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года).

Указ Президента РФ от 19.12.2012 N 1666 “О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года” – содержит перечень основных направлений и задач государственной политики в сфере обеспечения прав меньшинств

Распоряжение Правительства РФ от 22.07.2013 N 1292-р <Об утверждении Концепции федеральной целевой программы “Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России” – определяет отсутствие толерантности и межэтнические конфликты как одну из ключевых проблем государственной политики. Программа предусматривает реализацию мероприятий направленных на повышение уровня расовой и межнациональной терпимости и толерантности, формирование единого культурного пространства, где представители разных национальных меньшинств могли бы мирно сосуществовать. Достижение этих целей предполагается реализовать путем внедрения федеральных и региональных программ.

Распоряжение Правительства РФ от 26.03.2013 N 435-р Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Региональная политика и федеративные отношения” включает в себя подпрограмму 2 “Укрепление

единства российской нации и этнокультурное развитие народов России”. Цели программы - снижение уровня зарегистрированной безработицы в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 2,04 процента; увеличение удельного веса населения, участвующего в культурно-досуговых мероприятиях, проводимых государственными (муниципальными) организациями культуры, и в работе любительских объединений, в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации до 254,3 процента (нарастающим итогом)

Права меньшинств в Российской Федерации Обзор законодательной базы

Пособие содержит обзор основных положений источников международного права и законодательства Российской Федерации, регулирующего права меньшинств. В пособии проанализированы основные положения законодательных актов, а также предоставлена информация о существующих международных механизмах мониторинга соблюдения прав меньшинств и о международных механизмах разрешения споров.

Minority Rights Group Europe
68 Ulloi ut, Budapest 1082, Hungary
Tel +361 327 7038 **Fax** +36 1 327 7039
Email europe@mrgmail.org **Website** www.minorityrights.org

ISBN 978-1-907919-64-0

Visit the **Minority Voices Newsroom** for stories from minorities and indigenous peoples around the world www.minorityvoices.org