



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в связи с жалобой граждан А.Х.Дитца и О.А.Шумахер

город Москва

3 марта 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Государственной Думы - кандидата юридических наук Ю.Д.Дубровина, представителя Совета Федерации - доктора юридических наук Е.В.Виноградовой, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба граждан А.Х.Дитца и О.А.Шумахер, в которых оспаривается конституционность части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Б.С.Эбзеева, объяснения представителей стороны, принявшей и подписавшей Федеральный закон "О национально-культурной автономии", исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. 15 декабря 1997 года в Управление юстиции Алтайского края поступили документы от двух местных национально-культурных автономий российских немцев (Барнаульская городская "Видергебурт-Возрождение" и Новоалтайская городская "Видергебурт-Возрождение") на государственную регистрацию в качестве общественного объединения Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение", а также от четырех местных национально-культурных автономий российских немцев (Барнаульская городская, Калманская районная, Косихинская районная и Шипуновская районная) - на государственную регистрацию Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев. Зарегистрировав 16 декабря 1997 года Алтайскую краевую национально-культурную автономию российских немцев, Управление юстиции Алтайского края распоряжением от 15 января 1998 года отказало в государственной регистрации Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение" со ссылкой на то, что к региональной должна быть

отнесена национально-культурная автономия российских немцев, имеющая большее число организаций в районах и городах Алтайского края.

Решением от 13 апреля 1998 года Центральный районный суд города Барнаула отказал в удовлетворении требований Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение" о признании указанного распоряжения незаконным, мотивируя свой отказ тем, что в субъекте Российской Федерации может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия граждан немецкой национальности. Судебная коллегия по гражданским делам Алтайского краевого суда, не согласившись с такой позицией, в определении от 17 марта 1999 года указала, что часть третья статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" не запрещает создание в субъекте Российской Федерации нескольких региональных национально-культурных автономий и что суд первой инстанции должен вынести решение об обязанности Управления юстиции Алтайского края зарегистрировать Алтайскую краевую национально-культурную автономию российских немцев "Видергебурт-Возрождение". Однако постановлением Президиума Алтайского краевого суда от 15 июня 1999 года данное определение было отменено и оставлено в силе решение Центрального районного суда города Барнаула.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 10 сентября 1999 года также пришла к выводу, что в соответствии с частью третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в субъекте Российской Федерации может быть образована только одна региональная национально-культурная автономия граждан определенной национальности, которая, следовательно, и подлежит государственной регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане А.Х.Дитц и О.А.Шумахер - члены Барнаульской городской национально-культурной автономии российских немцев "Видергебурт-Возрождение" оспаривают конституционность положения части третьей статьи 5 Федерального закона от 17 июня 1996 года "О национально-культурной автономии", согласно которому местные национально-культурные автономии могут образовывать региональную национально-культурную автономию. Заявители утверждают, что данное законоположение, как показывает правоприменительная практика, допускает создание только одной региональной национально-культурной автономии граждан определенной национальности, подлежащей регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке. Тем самым, по мнению заявителей, нарушается принцип равенства общественных объединений перед законом, ограничивается свобода создания на основе полной добровольности любых общественных объединений и свобода их деятельности, что противоречит статьям 13 (часть 4) и 30 Конституции Российской Федерации.

Часть третья статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" Федеральным законом от 10 ноября 2003 года "О внесении изменений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии" изложена в иной редакции: "Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности".

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу является положение части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" (с учетом редакционных изменений, внесенных Федеральным законом от 10 ноября 2003 года "О внесении изменений в Федеральный закон "О национально-культурной автономии"), которым в нормативном единстве с положениями частей третьей и седьмой статьи 6 того же Федерального закона устанавливается, что местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, подлежащую государственной регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке.

2. Определяя федеративное устройство Российской Федерации и провозглашая равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации как необходимую основу такого устройства, Конституция Российской Федерации возлагает на государство - с учетом установленного ею разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации - обязанность по регулированию и защите прав национальных меньшинств, включая коренные малочисленные народы, и предопределяет характер такого регулирования в процессе формирования правовых механизмов обеспечения прав национальных меньшинств; гарантирует

равенство всех перед законом и судом независимо от национальности и языка и запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной и языковой принадлежности; гарантирует всем народам Российской Федерации право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития, а также право каждого определять и указывать свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком, свободно выбирать язык общения, воспитания, обучения и творчества; при этом не допускается пропаганда или агитация, возбуждающие национальную или религиозную ненависть и вражду, а также пропаганда расового, национального и языкового превосходства (статья 5, часть 3; статья 19, части 1 и 2; статья 26, части 1 и 2; статья 29, часть 2; статья 68, часть 3; статья 69; статья 71, пункт "в"; статья 72, пункт "б" части 1).

Указанным конституционным положениям, конкретизированным в Федеральном законе "О национально-культурной автономии" и иных актах, квалифицирующих национально-культурную автономию как один из установленных федеральным законодателем институтов самоопределения народов в Российской Федерации и один из видов объединений граждан, корреспондируют и международные обязательства Российской Федерации, в том числе: поощрять осуществление права на самоопределение и уважать это право (статья 1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, статья 1 Международного пакта о гражданских и политических правах), обеспечивать лицам, принадлежащим к этническим, религиозным и языковым меньшинствам, право совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком (статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах), запрещать дискриминацию граждан, в том числе по признаку принадлежности к национальным меньшинствам (статья 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод), гарантировать любым лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона, а также обеспечивать уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций (часть первая статьи 4 и статья 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств).

Таким образом, из Конституции Российской Федерации, а также общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, которые согласно статье 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации, вытекают обязанности государства по регулированию и защите прав национальных меньшинств, а также предопределяется характер данного регулирования, в том числе пределы усмотрения законодателя в процессе его осуществления; при этом в условиях действующего нормативного регулирования реализация права этнической общности, находящейся на определенной территории в ситуации национального меньшинства, на национально-культурную автономию связана с реализацией права лиц, относящихся к таким общностям, создавать и регистрировать в соответствии с законодательством Российской Федерации общественные объединения, свобода деятельности которых должна быть гарантирована.

3. Согласно Конституции Российской Федерации, ее статьям 13 (части 4 и 5), 19 (части 1 и 2) и 30 в их системном единстве, в Российской Федерации гарантируются свобода создания и деятельности общественных объединений на основе их равенства перед законом, право каждого независимо от национальности, языка и иных обстоятельств на объединение; запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены, в частности, на разжигание национальной или религиозной розни. Статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод также устанавливает, что каждый имеет право на свободу объединения с другими, осуществление которого не подлежит никаким ограничениям, кроме предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и нравственности или для защиты прав и свобод других лиц, а статья 7 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств обязывает государства-участники обеспечивать уважение права каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу ассоциаций.

Основываясь на Конституции Российской Федерации и учитывая международно-правовые обязательства Российской Федерации, законодатель вправе регулировать условия, порядок создания и деятельности общественных объединений, а также порядок их государственной регистрации, определять объем и содержание прав общественного объединения. При этом, как указано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 ноября 1999 года по делу о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 27 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", законодатель обязан соблюдать положение статьи 17 (часть 1) Конституции Российской Федерации, провозглашающей, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, а осуществляемое

им регулирование не должно искажать существо права на объединение и свободы деятельности общественных объединений; возможные же ограничения, затрагивающие эти или иные конституционные права, должны быть оправданными и соразмерными конституционно значимым целям.

4. В развитие указанных конституционных положений и требований, вытекающих из международных обязательств Российской Федерации, Федеральный закон от 19 мая 1995 года "Об общественных объединениях" (с последующими изменениями и дополнениями) закрепляет, что право на объединение включает в себя право создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей, право вступать в существующие общественные объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из общественных объединений; при этом создаваемые гражданами по своему выбору и без предварительного разрешения органов государственной власти и органов местного самоуправления, т.е. явочным порядком, общественные объединения могут регистрироваться и приобретать права юридического лица либо функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица (статья 3).

Устанавливая в качестве общего правила заявительный (явочный) порядок создания общественных объединений, Федеральный закон "Об общественных объединениях" предусматривает, что общественное объединение с момента принятия на съезде (конференции) или общем собрании решения о его создании, об утверждении устава и о формировании руководящих и контрольно-ревизионных органов осуществляет свою уставную деятельность, приобретает права, за исключением прав юридического лица, и принимает на себя соответствующие обязанности, т.е. считается созданным (статья 18).

В соответствии с Федеральным законом "О национально-культурной автономии", определяющим правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации и создающим необходимые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития, образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном данным Федеральным законом, Федеральным законом "Об общественных объединениях" и иными федеральными законами (часть первая статьи 6).

Закрепляя особенности объединения граждан в национально-культурную автономию и квалифицируя ее как один из видов общественных объединений, выступающих в организационно-правовой форме общественных организаций, а также устанавливая организационные основы создания и деятельности национально-культурной автономии, Федеральный закон "О национально-культурной автономии" связывает с ее государственной регистрацией не только приобретение таким объединением прав юридического лица, но и возложение на органы государственной власти и органы местного самоуправления обязанностей по оказанию ей поддержки в реализации предусмотренных названным Федеральным законом задач и целей национально-культурной автономии.

Согласно части второй статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" национально-культурная автономия может быть местной, региональной и федеральной. Часть третья данной статьи, закрепляющая право местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, не содержит прямого указания на то, что в пределах субъекта Российской Федерации может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, государственная регистрация которой уполномоченным на то органом юстиции, действующим в предусмотренном законодательством Российской Федерации порядке, имеет конституирующее для установления ее правосубъектности значение. Не содержит она и прямого запрета на создание и государственную регистрацию в субъекте Российской Федерации более одной региональной национально-культурной автономии.

Тем самым предопределяется необходимость выявления действительной воли законодателя и конституционно-правового смысла положения части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии". С одной стороны, это требует учета особенностей национально-культурной автономии как субъекта конституционно-правовых отношений и одного из видов объединений граждан, обладающих особым статусом, обусловленным установленной названным Федеральным законом возможностью самостоятельного решения соответствующей этнической общностью вопросов сохранения своей самобытности, развития языка, образования,

национальной культуры. С другой стороны, такое выявление может и должно проводиться с учетом нормативного единства рассматриваемого положения с частями третьей и седьмой статьи 6 названного Федерального закона, согласно которым делегаты местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на конференции (съезде) могут учредить региональную национально-культурную автономию в пределах субъекта Российской Федерации; государственная регистрация местных, региональных и федеральных национально-культурных автономий производится в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Определяя в статье 1 Федерального закона "О национально-культурной автономии" национально-культурную автономию как форму национально-культурного самоопределения, представляющую собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к 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, федеральный законодатель исходил из того, что основное предназначение национально-культурной автономии - не национально-территориальное, а национально-культурное самоопределение, т.е. обеспечение жизнеспособности и самостоятельности этноса, находящегося в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, именно в национально-культурной сфере.

Следовательно, действующее правовое регулирование национально-культурной автономии в Российской Федерации - как допускаемого Конституцией Российской Федерации, соответствующего международно-правовым обязательствам Российской Федерации и установленного федеральным законодателем способа и организационно-правовой формы защиты прав национальных меньшинств - призвано определять правовые основы национально-культурной автономии, способствующие созданию условий взаимодействия государства и общества для защиты интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития, включая меры государственной поддержки самостоятельного решения вопросов самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

Этими целями обуславливаются закрепленные Федеральным законом "О национально-культурной автономии" права национально-культурной автономии и соответствующие им обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления. В частности, им устанавливается, что Российская Федерация обеспечивает социальную, экономическую и правовую защиту национальных (родных) языков на территории Российской Федерации, конкретизируются права граждан на сохранение и развитие национального (родного) языка, свободу выбора и использования языка общения, воспитания и обучения, на сохранение и развитие национальной культуры и определяются коллективные формы их реализации (статья 4, части первая и вторая статьи 8, статьи 11 и 13), а также определяются корреспондирующие этим правам обязанности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статьи 9, 12, 14 и 15). Устанавливая финансово-экономические основы национально-культурной автономии, названный Федеральный закон предусматривает обязанности федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по оказанию финансовой поддержки национально-культурных автономий со стороны государства и местного самоуправления и определяются условия такой поддержки (статьи 19 и 20).

Из этого следует, что национально-культурная автономия как способ самоопределения этнической общности в целях обеспечения ее этнокультурных прав и интересов является такой формой самоорганизации, через которую осуществляется государственная поддержка национальных меньшинств в целях сохранения их самобытности, развития языка, образования, национальной культуры; этим обуславливается значение регистрации национально-культурной автономии в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, в результате которой соответствующая национально-культурная автономия приобретает не только права юридического лица, но и иные гарантированные Федеральным законом "О национальной культурной автономии" публичные права, которым корреспондируют перечисленные в данном Федеральном законе обязанности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Таким образом, положение части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии", в нормативном единстве с частями третьей и седьмой его статьи 6 предполагающее государственную регистрацию региональной национально-культурной автономии как способ конституирования ее правосубъектности, в системе действующего нормативного регулирования обусловлено защитой прав и интересов национальных меньшинств и поддержкой в установленных названным Федеральным законом формах национально-культурных автономий со

стороны государства и местного самоуправления, т.е. особенностями их публично-правового статуса, и в силу этого не может признаваться противоречащим Конституции Российской Федерации.

6. Право на национально-культурную автономию, предоставляемое на основании Конституции Российской Федерации Федеральным законом "О национально-культурной автономии", как вытекает из содержания данного Федерального закона, а также целей самого права, его субъектного состава, форм и способов реализации, характера принадлежащих национально-культурной автономии прав и корреспондирующих им обязанностей органов публичной власти, осуществляется совместно гражданами, принадлежащими к национальному меньшинству; осуществление данного права посредством создания национально-культурной автономии с целью коллективных действий в сфере взаимных интересов обеспечивает соответствующие интересы как граждан, относящих себя к определенной этнической общности, так и этнической общности в целом.

Тем самым право на национально-культурную автономию, совместно реализуемое гражданами Российской Федерации, относящими себя к соответствующей этнической общности, связано с правом на объединение в его индивидуальном аспекте, которое осуществляется каждым непосредственно через общественное объединение, пользующееся установленными законодательством Российской Федерации правами. Исходя из этого Федеральный закон "О национально-культурной автономии" - с учетом положений Конституции Российской Федерации о праве каждого на объединение и свободе деятельности общественных объединений (статья 30, часть 1) и во исполнение принятых на себя Российской Федерацией обязательств по международным договорам - устанавливает, что национально-культурная автономия как особая форма самоорганизации и национально-культурного самоопределения этнической общности, оказавшейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, представляет собой только одно из возможных объединений граждан по признаку принадлежности к соответствующей этнической общности в целях удовлетворения своих этнокультурных запросов.

Так, в Федеральном законе "О национально-культурной автономии" перечислены принципы, на которых основывается национально-культурная автономия, а именно: свободное волеизъявление граждан при отнесении себя к определенной этнической общности, самоорганизация и самоуправление, многообразии форм внутренней организации, сочетание общественной инициативы с государственной поддержкой, уважение языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей, законность (статья 2). Названными принципами в рамках установленного данным Федеральным законом, иными федеральными законами регулирования исключаются как дискриминация лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам и объединенным в национально-культурную автономию, так и ущемление прав лиц, не участвующих в деятельности национально-культурной автономии. Кроме того, участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан Российской Федерации, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии (часть третья статьи 4).

Из этого, в частности, вытекает, что ничто не препятствует участию в зарегистрированной в установленном законодательством Российской Федерации порядке Алтайской краевой национально-культурной автономии российских немцев граждан, относящих себя к данной этнической общности, либо для отказа от такого участия и образования иного объединения граждан, относящих себя к той же этнической общности, в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, в том числе путем создания и поддержания образовательных, культурных и иных учреждений, организаций или ассоциаций, которые могут искать и получать добровольную финансовую и другую помощь, а также государственную поддержку в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, установленная Федеральным законом "О национально-культурной автономии" система национально-культурной автономии, предполагающая возможность создания на территории субъекта Российской Федерации местными национально-культурными автономиями с соблюдением демократических основ организации таких объединений и без вмешательства государства не более одной региональной национально-культурной автономии граждан, относящих себя к соответствующей этнической общности, имеет объективные основания, а обусловленные прежде всего спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, организационные основы национально-культурной автономии в части, касающейся права местных национально-культурных автономий образовывать региональную национально-культурную автономию, направлены не на ограничение, а на защиту прав национальных меньшинств, в том числе путем создания необходимых фактических и юридических

предпосылок их самоорганизации и возложения соответствующих обязанностей на органы публичной власти.

Тем самым также обеспечиваются условия для коллективного и самостоятельного решения этнической общностью, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, объединенной в региональную национально-культурную автономию, вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры, координации деятельности местных национально-культурных автономий и взаимодействия с иными объединениями граждан, относящих себя к данной этнической общности, а также представительства во взаимоотношениях с различными органами публичной власти, поскольку такая автономия создается соответствующими субъектами по их выбору и без предварительного разрешения органов публичной власти, основана на добровольном участии и действует свободно с соблюдением демократических принципов, установленных законодательством Российской Федерации и предусмотренных уставом самой национально-культурной автономии.

Следовательно, положение части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии", в нормативном единстве с положениями частей третьей и седьмой его статьи 6 предполагающее, что в пределах субъекта Российской Федерации может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, подлежащей государственной регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке, в системе действующего правового регулирования и с учетом выявленного Конституционным Судом Российской Федерации смысла не противоречит Конституции Российской Федерации.

Это не означает, что национально-культурная автономия как объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, исключает другие формы самоорганизации граждан по признаку принадлежности к той же этнической общности. В соответствии с Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации могут создаваться другие объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к соответствующей этнической общности, которые также содействуют сохранению самобытности, развитию языка, образования, национальной культуры, но не обладают статусом национально-культурной автономии, как он установлен Федеральным законом "О национальной культурной автономии".

Таким образом, положение части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" по своему конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве с положениями частей третьей и седьмой статьи 6 данного Федерального закона - с учетом организационной формы региональной национально-культурной автономии как средства и способа выявления, удовлетворения и обеспечения, в том числе посредством государственной поддержки, этнокультурных интересов граждан и прав конкретной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, а также координации деятельности образовавших ее местных национально-культурных автономий, - предполагает, что в пределах субъекта Российской Федерации государственной регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, подлежит не более чем одна региональная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, образованная местными национально-культурными автономиями граждан, относящих себя к данной этнической общности, и в системе действующего правового регулирования не противоречит Конституции Российской Федерации.

Что касается проверки законности и обоснованности правоприменительных решений, то она не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, который, по смыслу статей 118, 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, не вправе подменять правоприменителя, в том числе суды общей юрисдикции. Реализуя свои полномочия, правоприменители впредь не могут придавать положению части третьей статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии" в нормативном единстве с положениями частей третьей и седьмой статьи 6 данного Федерального закона какое-либо иное значение, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащей Конституции Российской Федерации часть третью статьи 5 Федерального закона "О национально-культурной автономии", которая по своему конституционно-правовому смыслу в нормативном единстве с положениями частей третьей и седьмой статьи 6 данного Федерального закона означает, что в пределах субъекта Российской Федерации местными национально-культурными автономиями может быть образовано не более одной подлежащей государственной регистрации в установленном законодательством Российской Федерации порядке региональной национально-культурной автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, поскольку такая автономия не препятствует деятельности иных содействующих сохранению самобытности, развитию языка, образования, национальной культуры объединений граждан Российской Федерации, относящих себя к той же этнической общности.

Конституционно-правовой смысл указанного положения, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.

2. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

3. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -
судья Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.С.Бондарь
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
С.М.Казанцев
М.И.Клеандров
А.Л.Кононов
Л.О.Красавчикова
Н.В.Селезнев
А.Я.Слива
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
А.Л. КОНОНОВА**

Тезис о том, что законодатель волен "определять объем и содержание прав общественного объединения", представляется нам глубоко ошибочным утверждением, восходящим к теории октроированных прав. Ныне действующая Конституция Российской Федерации исходит из совершенно иной концепции - прирожденных и неотчуждаемых естественных прав и свобод человека, которые действуют непосредственно и сами определяют смысл, содержание и применение законов (статьи 17, 18 и др.). Парадоксально, что в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации оба названных положения следуют одно за другим, хотя они несовместимы по сути. Исходя из смысла статьи 55 Конституции Российской Федерации законодатель не вправе отменять и умалять объем и содержание конституционных прав и свобод, но может лишь вводить в строго определенных целях соразмерные и обоснованные ограничения, и тогда эти ограничения подлежат оценке Конституционным Судом Российской Федерации.

В Постановлении приводится обширный перечень конституционных прав и свобод, которые реализуются в национально-культурной автономии как одном из видов объединения граждан, однако вопрос об обоснованности ограничений этих прав, который был главным аргументом заявителей и собственно предметом конституционного спора, остается "фигурой умолчания". Этот вопрос, очевидно, неудобен, поскольку приводит к выводам, противоречащим позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

Как явное и несомненное ограничение сформулировано положение резолютивной части Постановления о том, что в одном регионе не может быть образовано более одной подлежащей регистрации национально-культурной автономии определенной этнической общности. Трудно даже представить, что столь простой и категоричный количественный предел - "не более одной" - можно понимать иначе, чем препятствующее ограничение. Существование иных возможностей реализации национально-культурных потребностей в виде участия в местных автономиях или создания иных общественных объединений не может являться, однако, адекватной альтернативой статуса региональной национально-культурной автономии, о чем и свидетельствует возникший спор.

В своей жалобе заявители указывают, что, разделяя общие позиции и взгляды при объединении ряда местных автономий в соответствующую региональную национально-культурную автономию, они сознательно по нравственным и иным личным соображениям противостояли другой, незадолго до этого зарегистрированной региональной автономии российских немцев. Можно допустить, очевидно, что в одной и той же этнической общности могут быть различные представления о целях и задачах объединения, культурные традиции, политические, религиозные и иные взгляды, языковые и прочие особенности, по которым те или иные группы людей стремятся к объединению для совместного удовлетворения своих культурных потребностей. Законодатель и судебная власть не могут вторгаться в сферу регулирования и правовой оценки этих личностных и социально-психологических мотивов, не нарушая при этом свободу выбора и основной конституционный принцип добровольности объединения. Недаром статья 30 (часть 2) Конституции Российской Федерации прямо запрещает принуждать к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем. На этом фоне весьма сомнительным представляется утешение, что никто, дескать, не препятствует участию уже созданной и зарегистрированной региональной автономии или отказу от такого участия, при том что иных организаций с подобным статусом более одной не допускается. Наличие только одной легальной национально-культурной автономии на региональном уровне препятствует аналогичному статусу и равному праву объединения представителей той же этнической общности, которые могут не разделять взглядов, установок, ценностей и национально-культурных особенностей ранее зарегистрированного объединения. Отрицать при этом монополию и представить подобный запрет не ограничением, а защитой прав национальных меньшинств - значит противоречить здравому смыслу.

Конституция Российской Федерации и международные акты о правах человека закрепляют право совместно с другими членами группы пользоваться культурой, родным языком, исповедовать религию и исполнять ее обряды, свободу мирных собраний и ассоциаций, запрещают дискриминацию, в том числе по признаку принадлежности к национальным меньшинствам. Статья 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод предусматривает, что свобода ассоциаций не подлежит никаким ограничениям, кроме установленных законом и необходимых в демократическом обществе. Как увязать с этим утверждение Конституционного Суда Российской Федерации, что оспариваемая норма Федерального закона "О национально-культурной автономии" не содержит прямого указания на то, что в пределах субъекта Российской Федерации может быть образовано не более одной региональной национально-культурной автономии граждан определенной этнической общности, не содержит она и прямого запрета на создание и государственную регистрацию более одной региональной национально-культурной автономии? Но если данный Федеральный закон не содержит, как утверждает Конституционный Суд Российской Федерации, ограничений такого рода, то напрашивается однозначный вывод о невозможности иного его правоприменения. Поиски

"действительной воли законодателя" (?) привели Конституционный Суд Российской Федерации к совершенно противоположному выводу - расширительному толкованию этих положений именно как запрета, что противоречит природе и предназначению конституционного правосудия признавать, соблюдать и защищать права и свободы как высшую ценность.

Еще более поразительные мотивы выдвинуты Конституционным Судом Российской Федерации в обоснование подобного ограничения. Они всецело лежат в сфере интересов публичной власти и определяются как ее обязанности по оказанию финансовой поддержки и координации деятельности национально-культурной автономии. В таком понимании национально-культурные автономии оказываются для государства и местных властей не целью, а всего лишь объектом применения средств, т.е. очередным финансовым и организационным обременением, которое следует свести к оптимальному минимуму "не более одного". Неужели в этом и есть их конституционно-правовой смысл?

Обязанности государства и органов местного самоуправления по отношению к национально-культурным автономиям, между тем, носят характер социально-политических ориентиров. Они не создают конкретных прав и тем более не могут их умалять или служить обоснованием их ограничений. Подобные основания нельзя отождествить с интересами обороны, государственной безопасности, общественного порядка или нравственности и иными целями конституционно допустимых ограничений прав и свобод, перечисленных как в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, так и в специальных нормах Конституции Российской Федерации, регулирующих права общественных объединений (статья 13, часть 5) и свободу мысли и слова (статья 29, часть 2).

Таким образом, выводы Конституционного Суда Российской Федерации по данному делу не имеют конституционных обоснований.