

**РЕШЕНИЕ  
ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Рига, 13 мая 2005 года**

**по делу № 2004-18-0106**

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айварс Эндзиньш, судьи Андрейс Лепсе, Романс Аписитис, Айя Бранта, Илма Чепане, Юрис Елагин и Гунарс Кутрис,

при секретаре судебного заседания Гунте Баркане,

с участием подателя заявления – представителя 20 депутатов 8 Сазьмы Латвийской Республики: Б.Цилевича, В.Бузаева, В.Орлова, А.Алексеева, И.Соловьева, А.Клементьева, А.Толмачева, Я.Плинера, Н.Кабанова, В.Агешина, Ю.Соколовского, Я.Урбановича, А.Видавского, А.Барташевича, Я.Юрканса, А.Голубова, О.Денисова, С.Федорова и М.Бекасова – Бориса Цилевича

и полномочного представителя институции, издавшей оспариваемый акт, – Сазьмы – руководителя Юридического бюро Гунара Кусиньша,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пунктов 1 и 6 статьи 16 и пункта 3 части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде,

на открытом судебном заседании 5, 12, 13 и 15 апреля 2005 года в Риге рассмотрел дело

**"О соответствии подпункта 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании статьям 1, 91 и 114 Конституции Латвийской Республики, статье 2 Первого протокола Европейской конвенции о правах человека и защите основных свобод и ее 14 статье (во взаимосвязи со статьей 2 Первого протокола), статьям 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 5 Международной конвенции об устранении всех видов расовой дискриминации, статьям 2 и 30 Конвенции о правах ребенка, а также статье 18 Венской конвенции о правах международных договоров".**

**Констатирующая часть**

1. 5 февраля 2004 года Сазьма приняла закон "О внесении изменений в Закон об образовании". По этому закону, среди

прочего, подпункт 3 статьи 9 переходных правил Закона об образовании (далее – оспариваемая норма) был изложен в новой редакции: "С 1 сентября 2004 года – в государственных и муниципальных общих средних учебных заведениях, в которых реализуются образовательные программы национальных меньшинств, начиная с десятого класса обучение проводится на государственном языке в соответствии с государственным стандартом общего среднего образования; в государственных и муниципальных профессиональных учебных заведениях, начиная с первого класса обучение проводится на государственном языке в соответствии с государственным стандартом профобразования или государственным стандартом профессионального среднего образования. Государственный стандарт общего среднего образования, государственный стандарт профобразования и государственный стандарт профессионального среднего образования определяет, что освоение содержания обучения на государственном языке обеспечивается не менее трети пятых от общего уровня учебных часов в учебном году, включая иностранные языки, и обеспечивает освоение на языках национальных меньшинств содержания обучения, связанного с языками, идентичностью и культурой национальных меньшинств."

2. 22 июня 2004 года в Конституционный суд с заявлением обратились двадцать депутатов 8 Сазймы (далее – заявитель), обжалуя подпункт 3 статьи 9 переходных правил Закона об образовании. По данному заявлению 19 августа 2004 года было инициировано дело за № 2004-18-0106. В заявлении указано, что оспариваемая норма не соответствует статьям 1, 91 и 114 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция). Заявитель считает, что оспариваемая норма не соответствует также многим нормам международного права. А именно, статье 2 1-го протокола Европейской конвенции о правах человека и защите основных свобод (далее – ЕКПЧ) и ее 14 статье (во взаимосвязи со статьей 2 1-го протокола), статьям 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 5 Международной конвенции об устранении всех видов

расовой дискриминации, статьям 2 и 30 Конвенции о правах ребенка, а также статье 18 Венской конвенции о правах международных договоров (далее – Венская конвенция).

Заявитель указывает в заявлении, что оспариваемая норма находится в противоречии со статьей 1 Конституции, потому что из принципа справедливости вытекает, что законодателю при выборе средств реализации образовательной политики следует достичь по возможности справедливого равновесия между противоположными интересами разных представителей общества. Такое равновесие, однако, пока не достигнуто, поскольку избранные государством средства не являются эффективными.

Из заявления следует, что оспариваемая норма находится в противоречии со статьями 91 и 112 Конституции. Заявитель указывает, что согласно статье 89 Конституции статью 112 Конституции надлежит оценивать во взаимосвязи со статьей 2 1-го протокола ЕКПЧ, а именно, "при осуществлении любых функций, принимаемых в отношении образования и обучения, государство соблюдает права родителей по обеспечению своих детей таким образованием и обучением, которое соответствует их религиозной убежденности и философским взглядам". Ссылаясь на практику Европейского Суда по правам человека (далее – ЕСПЧ), заявитель считает, что статья 2 1-го протокола ЕКПЧ не определяет языка, на котором надлежит реализовывать образование при соблюдении права на образование. Второе предложение упомянутой статьи не возлагает на государство обязанности соблюдать в сфере образования лингвистический выбор родителей, а только религиозную убежденность и философские взгляды. Упомянутой же статьей гарантируется право приобретать выгоды от тех учебных средств, которые существуют в конкретный момент. Заявитель считает, что перед принятием оспариваемой нормы имелась возможность получить образование также на языке национального меньшинства. Таким образом, оспариваемая норма нарушает право национальных меньшинств на образование.

В заявлении указано, что оспариваемой нормой нарушается принцип правового равенства, закрепленного как в статье 91 Конституции и статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, так и во многих других ранее упомянутых правовых нормах. Принимая во внимание первоотличия между основной нацией и национальными меньшинствами, данный принцип для достижения полного равноправия в отношении национальных меньшинств требует разного подхода. Поэтому,

при установлении любого ограничения надлежит оценивать его соразмерность с легитимной целью.

Заявитель выражает мнение, что у упомянутого ограничения имеется легитимная цель. Ограничение направлено на улучшение знания государственного языка среди принадлежащих к национальным меньшинствам лиц. И Конституционный суд также отмечал, что укрепление государственного языка тесно связано с демократическим устройством Латвийского государства. Все же заявитель выражает мнение, что упомянутую легитимную цель возможно достичь иными, менее ограничительными для прав и законных интересов индивида средствами. Во-первых, при реализации различных мероприятий по улучшению знания государственного языка выделять дополнительные средства. Во-вторых, проводя различные мероприятия в школах национальных меньшинств, например, увеличивая количество часов обучения на латышском языке, а также отделяя предметы латышского языка и латышской литературы и т.п.

Заявитель считает, что в результате реализации реформы выгода, которую приобретает общество в целом, меньше ущерба, причиняемого правам и законным интересам индивида.

В заявлении упомянуто, что оспариваемая норма не соответствует статье 114 Конституции, статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 30 Конвенции о правах ребенка, поскольку при реализации оспариваемой нормы нарушаются права принадлежащих к национальным меньшинствам лиц совокупно с представителями других соответствующих групп на использование своей культуры, на отправление своей религии, а также на пользование своим языком.

**3. Представитель заявителя на судебном заседании** подчеркнул, что он не возражает против установленной законом пропорции, тем не менее просит признать оспариваемую норму не имеющей силу, чтобы законодатель мог изыскать соответствующее решение, которое было бы достаточно эластичным, основанным на эффективной причастности родителей, учителей и школьников и обеспечило бы достижение основных целей Латвийского образования – качества, эффективности и доступности.

Он признал, что финансируемое государством образование на языке национальных меньшинств не закреплено в ЕКПЧ или других юридически обязательных документах и в деле не имеется спора о том, что у государства имеется право определять исполь-

зование языка в образовательном процессе. Тем не менее, ситуацию с установленными ограничениями на использование языка национальных меньшинств в публичных школах можно квалифицировать как дискриминацию, а именно, что принадлежащим к национальным меньшинствам лицам предлагается низкое по качеству образование. Он обратил также внимание суда на то, что по сравнению с 1995 годом, когда была подписана Всеобщая конвенция по защите национальных меньшинств (далее – Конвенция меньшинств), сужены гарантии, позволяющие принадлежащим к национальным меньшинствам лицам получить среднее образование на родном языке. Это не усложняет ратификацию данной конвенции, тем не менее указывает на то, что действия Латвийской Республики не согласуются с целями Конвенции меньшинств.

По его мнению, реформа образования негативно повлияет на качество образования, поскольку не предусматривает никаких исключений – для всех школ установлена единая пропорция использования учебных языков и единый срок введения без учета региональных особенностей школ, специализации, состава учителей, пожеланий родителей и т.д. Неясно дефинированы цели оспариваемой нормы, ее структура, а также последовательность главных понятий. Оспариваемая норма не повышает конкурентоспособности школьников, если под нею не понимается только владение латышским языком. Представитель заявителя выразил непонимание того, что не проведены серьезные исследования о влиянии оспариваемой нормы на качество образования. Он выразил также опасения по поводу методов и практики мониторинга качества образования.

И хотя учреждения государства и самоуправлений сделали очень многое и субсидированы существенные средства для обеспечения внедрения оспариваемой нормы и недопущения снижения качества образования, тем не менее неясным остается то, были ли данные меры достаточными, чтобы обеспечить принадлежащим к национальным меньшинствам детям равные возможности получить образование.

Представитель заявителя выразил мнение, что в демократическом обществе компромисса между правом национальных меньшинств на эффективную защиту против дискриминации и правом на сохранение своей культурной идентичности, с одной стороны, и использованием государственного языка, с другой

стороны, достигают, применяя принцип всеобщей демократии. Прежде всего, установленным многими международно-правовыми документами принципом эффективной сопричастности, что надлежит принимать во внимание мнение тех лиц и групп, которых соответствующее решение непосредственно затрагивает. Латвийское государство не стало соблюдать принцип эффективной сопричастности и не приняло во внимание мнение заинтересованных лиц, в том числе и законных представителей детей, о соответствии нормы интересам детей. В дискуссии о решениях, которые, предусматривая необратимые последствия, существенно меняют перспективы какой-то группы на будущее, следовало привлечь широкую общественность и достичь консенсуса. Оспариваемую норму не имеется возможности считать компромиссом или результатом диалога, поскольку заинтересованные лица, то есть учащиеся школ национальных меньшинств и их родители, школьные самоуправления, а также депутаты Саямы из оппозиции, представляющие принадлежащих к национальным меньшинствам граждан, не были привлечены к процессу принятия решения или по крайней мере к консультации, не были также приняты во внимание предложения Латвийской организации по поддержке школ с русским языком обучения. Не имеется возможности считать адекватной формой реализации принципа эффективной сопричастности и Консультативный совет Министерства образования и науки, поскольку он образован только в 2001 году, когда все главные решения были уже приняты. Он не образован согласно принципу представительства, поскольку в большинстве своем он состоит из работников министерства и зависимых от министерства лиц – директоров школ, а не представителей гражданского общества национальных меньшинств, которые включены в состав совета только в 2004 году. Точно также конкретные и существенные предложения совета были отклонены без серьезного обсуждения. Представитель заявителя также указал, что отношение принадлежащих к национальным меньшинствам школьников и родителей к билингвальному образованию как таковому в целом позитивное, а к оспариваемой норме – крайне негативное.

**4. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сазэйма** – в ответном письме указывает, что целью процесса образования является "достижение использования государственного языка при получении образования в учебных заведениях государства и самоуправлений, одновременно обеспечивая то, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, осваивали родной язык и предметы, связанные с культурой соответствующих национальных меньшинств".

Оспариваемая норма является необходимым элементом достижения данной цели, и ей присуща расширительно дефинируемая легитимная цель. Сазэйма отклоняет мнение заявителя, что легитимной целью оспариваемой нормы является только улучшение знания государственного языка лицами, которые принадлежат к национальным меньшинствам. Она гораздо шире и "вытекает и из других норм, и поэтому оспариваемую норму нельзя применять обособленно от этих других норм". Во-первых, оспариваемую норму надлежит анализировать в контексте статьи 4 Конституции, которая определяет, что государственным языком является латышский язык. Сохранение и использование латышского языка является "одним из основополагающих элементов, приоритетов Латвийской Республики, и это конституционно гарантированное требование". Во-вторых, дефинируя цель оспариваемой нормы, Сазэйма ссылалась на статью 1 Закона о языке, которой, среди прочего, установлено, что упомянутым законом надлежит обеспечивать "вступление представителей национальных меньшинств в Латвийское общество, с соблюдением их права пользоваться родным языком или другими языками", а также "повышение роли латышского языка в Латвийской культурной среде, способствуя активной интеграции общества". И оспариваемая норма способствует выполнению данной задачи.

Сазэйма делает вывод, что существенными элементами легитимной цели оспариваемой нормы являются закрепление использования государственного языка, обеспечение права пользоваться латышским языком в любой сфере жизни на всей территории Латвийской Республики и способствование интеграции общества, с проявлением заботы о вступлении представителей национальных меньшинств в Латвийское общество и одновременно с соблюдением их права пользоваться родным языком.

Не следует противоположного вывода и из статьи 114 Конституции, определяющей, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право сохранять и развивать свой язык, этническую и культурную самобытность. Данную норму надлежит рассматривать в совокупности с уже упомянутой нормой, позволяющей сделать вывод, что "обязанностью лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, является интегрироваться в совокупность общества, осваивая соответствующее знание государственного языка". Это же утверждается Гаагской рекомендацией о правах национальных меньшинств на образование.

Сазйма не согласна с мнением заявителя, что имеется возможность достичь цели оспариваемой нормы менее ограниченными средствами. В ответном письме подчеркивается историческое развитие системы Латвийского образования и постепенность в повышении удельного веса латышского языка, а также реакция законодателя и учреждений управления на встречающиеся в ходе данного процесса трудности.

Сазйма поясняет, что развитие нормативного регулирования в сфере образования было постепенным и последовательным. Уже в 1991 году был принят Закон Латвийской Республики об образовании, который, среди прочего, предусматривал право получить образование на государственном языке, а в 1995 году в данный закон были внесены изменения, определив, что в начальной и средней школах, в которых латышский язык не является языком обучения, соответственно двум и трем предметам надлежит обучаться на государственном языке. Данную тенденцию в настоящее время продолжает и Закон об образовании, принятый в 1998 году. Согласно закрепленному в нем основному принципу, в учебных заведениях государства и самоуправлений образование получают на государственном языке, хотя одно из исключений определяет, что в рамках образовательной программы национальных меньшинств учебный процесс может быть реализован и на другом языке. Определенное количество учебных предметов по данной программе надлежит осваивать на государственном языке. Сазйма указывает, что "целью данной нормы было установление права этих лиц на сохранение своего языка и качеством программы образования национальных меньшинств обеспечить, что данные лица освоят государственный язык на том уровне, который обеспечит им



успешное вступление в Латвийское общество и рынок труда". Признавая, что "равновесие по таким интересам не достигается в короткий период времени", уже в первоначальной редакции переходных правил закона полный переход на получение среднего образования на государственном языке был отложен до 1 сентября 2004 года.

В ответном письме, со ссылкой на статистические данные, указано, что в ходе данного постепенного процесса намного улучшится знание государственного языка педагогами, совсем незначительным станет количество тех работников просвещения, которые могут общаться на латышском языке только на разговорном уровне. Кроме того, все директора учреждений образования национальных меньшинств выразили готовность начать переход на обучение на государственном языке.

В то же время, в процессе постепенной реформы образования законодатель и государственное управление эластично реагировали на реальную ситуацию. Во-первых, так как латышский язык как предмет обучения не дал желаемых результатов, в Закон об образовании были внесены уже упомянутые изменения от 1995 года. Ими обеспечивалась необходимость освоения государственного языка с помощью практического применения. Во-вторых, с приближением 1 сентября 2004 года выяснилось, что полный переход на обучение на государственном языке до этой даты не будет возможным. Поэтому, в Закон об образовании введена оспариваемая норма, которой установлено только частичное освоение содержания образования на латышском языке. В-третьих, учебным учреждениям позволено выбирать, каким предметам обучать на государственном языке.

В ответном письме отклонено мнение заявителя, что достижение легитимной цели оспариваемой нормы возможно менее ограничительными средствами. Во-первых, "при изучении языка только как предмета, очень редко достигается функциональное двуязычие. [...] В условиях Латвии функция латышского языка как учебного средства является практически единственной формой, в какой русские национальные меньшинства при самодостаточных лингвистических условиях обретут конкурентоспособный уровень знания государственного языка". Во-вторых, "предложенное заявителем средство – увеличение количества часов латышского языка как учебного предмета – было бы еще

более ограничительным, поскольку повысило бы общее учебное напряжение школьников". В-третьих, если не будет обеспечено адекватное освоение латышского языка в учебных учреждениях государства и самоуправлений, семьям придется финансировать его своими средствами, при этом не все могут это позволить. Саэйма напоминает, что "обеспечивая роль государственного языка, государство одновременно способствует сохранению языков национальных меньшинств, мультилингвализму индивида и позитивному отношению к языковому разнообразию".

Саэйма не согласна с утверждением заявителя, что государство не давало информацию о реформе образования. Государственные институции устраивали семинары и конференции об изменениях в образовательной политике, сотрудничали с Консультативным советом национальных меньшинств по вопросам образования, реализован проект "Открытая школа", во всех учреждениях образования самоуправлений имеются координаторы билингвального образования.

**5. Представитель Саэймы на судебном заседании** указал, что оспариваемая норма в настоящий момент единственный способ, каким возможно достичь того, чтобы школьники позднее могли бы реализовать другие права, в том числе право конкурировать на рынке труда и получить оплачиваемое государством высшее образование в государственных высших школах. Кроме того, данная норма позволяет осуществить программу интеграции Латвийского общества. Если цель нормы достигается, учащиеся получают возможность свободно и в соответствии со своими возможностями использовать также право на занятость. По его мнению, меры по реформе образования и оспариваемая норма являются наиэффективнейшими средствами для достижения таких целей, и они дают наисправедливейшее равновесие, какое в настоящий момент возможно между различными представителями общества и их интересами.

Представитель Саэймы признает, что имелось основание для изменения и смягчения требований подпункта 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании. Темпы реформы образования определяют не государственные нормативы, а реально имеющаяся ситуация. Он также допускает, что в 1998 году при принятии подпункта 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании имелась надежда, что "русскоязычные"

изъявят гораздо большее желание учиться на латышском языке, но, к сожалению, этого не произошло.

Установленный в настоящий момент стандарт среднего образования обеспечивает освоение содержания обучения связанных с языками, идентичностью и культурой национальных меньшинств на языке соответствующего национального меньшинства и вносит ясность по объему, в котором закон требует осуществления обучения на государственном языке. В Латвии в учебных заведениях представителям национальных меньшинств гарантируется право на освоение программы образования национальных меньшинств, в которую включен родной язык национальных меньшинств и учебные предметы, связанные с идентичностью национальных меньшинств и интеграцией в Латвийское общество.

Государственная инспекция образования (далее – Инспекция) просила у учебных заведений внести собственные оценки о готовности начать обучение с 1 сентября 2004 года только на государственном языке. Было проведено анкетирование школьников, учителей и родителей. Можно сделать вывод, что в целом в учебных заведениях за предыдущий учебный год проведена глубокая и всесторонняя работа, а также анализ готовности по реализации соответствующих преобразований и запланированы адекватные дальнейшие меры. В настоящий момент Инспекция продолжает изучение фактической ситуации. Это подтверждают внесенные в суд документы и распоряжение Инспекции от 17 марта 2005 года, которым вменяется проверить нынешнее положение.

Представитель Сазймы подчеркивает, что государство при создании системы содействия обеспечило соблюдение принципа сопричастности. Процесс для общества был открытым и доступным. Его осуществление в обществе было обсуждено и оценено. В аспекте политики образования национальных меньшинств непрерывно поддерживался диалог на профессиональном и общественном уровнях.

Он также считает, что заявители не доказали вызванные оспариваемой нормой вредные последствия и утверждение, что состоялось нарушение установленных Конституцией и международными документами норм, являются всего лишь спекуляцией. Он подчеркнул выраженное многими приглашенными по делу лицами мнение, что в настоящий момент не имеется возможности

оценить влияние оспариваемой нормы, поскольку качество полученного школьниками образования не зависит только от оспариваемой нормы, но и от многих других факторов, и особенно от качества работы педагогов. Качество образования зависит также и от отношения к государственному языку в семье. Ссылаясь на имеющиеся в деле материалы, он подчеркивает, что в случае, если вместо латышского языка соответствующие предметы надо было бы осваивать на английском языке, большинство школьников с этим согласились бы.

Представитель Сазймы указывает, что не состоялось нарушение статьи 18 Венской конвенции, поскольку из подписанной, но не ратифицированной Конвенции меньшинств не вытекает право принадлежащих к национальным меньшинствам лиц получать образование только на родном языке и такие права не являются целью и объектом конвенции.

**6. Приглашенное лицо – депутат 8-го Сазймы Латвийской Республики, бывший министр образования и науки Карлис Шадурскис** – на судебном заседании указал, что главной задачей средней школы является подготовить молодого человека к высшей школе, в которой учеба согласно принятому в 1995 году Закону о высших школах проходит на государственном языке. Значит, в течение двенадцати лет следует осваивать государственный язык. Он возражает против предложения заявителя увеличить количество часов государственного языка и отметил, что это чрезмерно увеличило бы нагрузку на школьников, а также потребовало бы значительных дополнительных средств.

В качестве важного решения, использованного при принятии оспариваемой нормы, он упомянул предоставленную школьникам возможность выбрать, какие предметы преподавать на государственном языке. Пропорция учебных языков "60/40" была выдвинута при оценке ситуации через серьезное консультирование с руководством школ, специалистами, Консультативным советом национальных меньшинств при оценке готовности школ и практической необходимости, а также консультируясь с представителями международных институций.

Карлис Шадурскис указал, что проведенный Инспекцией мониторинг дал уверенность, что "при подавляющем большинстве" оспариваемая норма будет внедрена успешно. Первоначально взвешивалась возможность, не нужно ли в нормативных актах предусмотреть исключение для разных школ.

Однако результаты были достаточно хорошими и директора школ сообщили о готовности школ к такой реформе.

Он информировал о мерах, проведенных для обеспечения готовности педагогов. Чтобы подготовить педагогов, повысить их уровень знания государственного языка и обеспечить освоение методики, необходимой для обучения соответствующих предметов на государственном языке, было учреждено структурное подразделение Министерства образования – Государственная программа освоения латышского языка. Педагогам были обеспечены два бесплатных курса программы – курсы языка и курсы билингвальной методики, которые проходили по всей стране. Были изданы десятки билингвальных учебных пособий.

**7. Приглашенное лицо – Министр образования и науки Ина Друвиете** – на судебном заседании сделала вывод, что каждое решение в сфере образования национальных меньшинств затрагивает не только само национальное меньшинство, но и все общество. Поэтому очень важно, чтобы каждый процесс трактовался как решение в интересах всего общества и каждый процесс рассматривался непосредственно с точки зрения общего блага, а не только с точки зрения одной отдельной группы.

Школа на протяжении 12 учебных лет дает необходимые в жизни знания, которые не абстрактны, а отвечают определенному времени, определенному пространству, а значит определенному обществу. В Латвии знание государственного языка предварительное условие для того, чтобы полученное в школе можно было ежедневно использовать на работе.

Ина Друвиете выразила мнение, что следует реально обеспечить права латышского языка на Латвийском пространстве. Этого можно добиться только тогда, если латышский язык станет языком взаимного общения латышей и представителей национальных меньшинств, то есть, осуществляя реальную интеграцию, смысл которой в том, что государству следует интенсивно и активно помогать каждому национальному меньшинству сохранить свой язык и культуру, одновременно сохраняя латышский язык в качестве общего языка общения. Такое владение языком обеспечивает система образования. Не может быть так, чтобы школа не гарантировала целостное знание языка, которое было бы достаточным, чтобы в дальнейшем сам язык выполнял функцию интеграции общества и чтобы каждому латышу были гарантированы элементарные лингвистические

гражданские права, а именно – у носителей государственного языка была бы возможность пользоваться своим языком в своей стране всегда и везде.

Реформа образования серьезно подготовлена, последовательно осуществляется, и ее недопустимо измерять только со школьным масштабом, поскольку следует говорить о всеобщей языковой политике в Латвии.

Ина Дривите указала, что средняя школа является качественным звеном освоения новых знаний с полностью отдельным доступом к учебному процессу, целью которого является подготовить школьника к учебе в высшей школе. Поэтому существенным является понять, что качество знаний это и владение этими знаниями при использовании в практической деятельности и это обеспечивается билингвальным образованием, о котором в Латвии фактически можно говорить уже с 1995 года. В школах используется прогрессивный метод – интеграция языка и содержания обучения, и учитель тот, который применяет соответствующий метод к конкретному ребенку. В то же время, при выборе метода обучения следует учитывать ситуацию в государстве, в котором отсутствует сильная внешняя среда латышского языка, которая обеспечивала бы автоматическое освоение таких знаний.

И мировые теоретики билингвального образования подчеркивают, что билингвальное образование эффективно только тогда, когда с ее помощью изучаются так называемые серьезные предметы, в том числе прикладные предметы. Поэтому не имеется основания допускать ретроспективные иллюзии о латышском языке, как о, скажем, языке фольклора и только латвийской идентичности. Латышский язык это современный язык, язык науки и техники. Таким его должны знать все жители Латвии.

Доказано, что при изучении второго языка только в качестве учебного предмета, увеличиваются усвоенные знания о языке, но не активизируется механизм врожденного освоения языка. Новейшие заключения теории освоения языка таковы, что при освоении языка главным является активизировать эти так называемые врожденные реликты языкового механизма, которые сохраняются и после 12 летнего возраста, и это можно сделать только тогда, если язык активно производится, а не воспроизводится.

Ина Друвиете указала: если общий уровень знаний школьника и коэффициент интеллекта являются достаточными, тогда ему не будет трудно освоить латышский язык как государственный и заодно не будет также трудностей учиться в средней школе. В свою очередь, отдельные, индивидуальные случаи решаются без выяснения истинных причин трудностей.

Ина Друвиете акцентировала внимание на указанном в комментариях к статье 14 Конвенции о меньшинствах. А именно, на право представителей национальных меньшинств – право на поддержание своей идентичности –, осуществляемое без предвзятостей к освоению официального языка или обучению на данном языке. Владение официальным языком является неопровержимым фактором интеграции общества. Она выразила убежденность, что установленная в настоящее время пропорция соответствует социолингвистической реальности государства и концепции интеграции Латвийского общества. Ни в Латвии, и нигде в мире нет такого нормативного акта, требующего у учителей, работающих с детьми национальных меньшинств, знать родной язык этих детей. Такое владение в педагогической литературе признается желательным, но не обязательным.

**8. Приглашенное лицо – доцент Отделения славянских языков и литературы Факультета филологии Латвийского Университета Татьяна Лигута** – на судебном заседании указала, что ни одна реформа не может состояться, пока всем его участникам полностью не ясны ее цели. Она пояснила, что целями реформы образования является улучшение знания государственного языка, повышение конкурентоспособности детей, ликвидация школьной сегрегации, интеграция общества и обеспечение в школе среды латышского языка. Ни в одном документе эти цели ясно не указаны, и каждый раз выдвигается другая главная цель. Татьяна Лигута считает, что эти цели слишком разные, чтобы они были достигнуты одним и тем же средством.

Знание государственного языка очень важная цель, которую сегодня поддерживают почти все, поскольку школьники и родители ясно понимают, что без латышского языка они не смогут жить в Латвии. Тем не менее, для достижения этой цели необязательно надо переходить на преподавание предмета полностью на государственном языке. Можно использовать также другие средства и методы, например, занятия латышского языка в детских садах или углубленное освоение таких пред-

метов, которые школьникам ближе, интереснее или которые связаны с их будущим, внешкольные факультативные программы латышского языка. Татьяна Лигута также считает, что в средней школе следует продолжать то же самое билингвальное образование, которое имеется в начальной школе.

Она выразила сомнения в том, можно ли в реальной жизни процентуально точно разделить учебный объем, установить, как много преподается на одном языке и сколько – на другом. Пропорция учебно-языкового использования "60/40" является довольно субъективной и необоснованной, к тому в первой разработанной модели была предусмотрена пропорция "70/30". Действующее разделение является результатом политического решения.

Татьяна Лигута акцентировала, что не имеется основания говорить о постепенности реформы. В 1995 году было установлено, что на латышском языке надлежит преподавать два предмета в начальной школе и три предмета в средней школе. Школа не была готова к такому шагу, и хорошее качество по таким предметам в первые годы определенно не было достигнуто. В 1998 году было констатировано, что данная норма "не работает", поэтому в Закон об образовании ввели другие средства. Таким образом, от школ, которые только что справились с одним делом, полностью не ожидалось требовать что-то другое.

В отличие от освоения государственного языка, который является приоритетом, не обеспечивается сохранение языков и идентичности национальных меньшинств. Количество часов преподавания на родном языке непрерывно уменьшается, а школьник не может освоить другие языки, если он "не силен даже в своем языке". Русский язык в "плохом положении", и литературу на русском языке дети могут слышать только в школе. Татьяна Лигута пришла к выводу: для суждения о педагогических результатах реформы образования прошло слишком мало времени. Однако можно говорить о политических результатах. У детей пропадает интерес к учебе, вопросы качества образования "отодвинуты на второй план". Государство не желает слышать голоса национальных меньшинств, что вызывает ощущение унижения у довольно большой части общества. Углубляется дезинтеграция общества, что является результатом неправильной политики.



**9. Приглашенное лицо – представитель секретариата Министра по особым поручениям по делам общественной интеграции Илмарс Межс** – на судебном заседании признал, что во многих школах этнических национальных меньшинств, например, в польских, украинских и литовских школах, используется так называемый метод погружения, а именно, первоклассники начинают учебу на родном языке, на котором у них слабые знания или таковых вообще не имеется, поскольку в семье этот язык не используется. Вот это нельзя рассматривать несоразмерным ограничением прав детей национальных меньшинств и причинением ущерба интересам детей.

Он пояснил, что в заявлении допущена существенная ошибка при утверждении, что довоенная Латвийская система образования, в соответствии с которой в школах этнических национальных меньшинств латышский язык был только отдельным предметом, благоприятно повлиял на знание государственного языка принадлежащими к национальным меньшинствам лицами. Данные переписи населения 1925 года свидетельствуют, что 81 % русских Латвии не знали латышского языка. Значит, допущение заявителя, что осуществляемое главным образом на русском языке образование может обеспечить необходимое владение государственным языком, является ошибочным.

Факт, что 40 процентов предметов обучаются на языке национального меньшинства, доказывает, что национальным меньшинствам Латвии не запрещено использовать свой родной язык и при получении среднего образования. Илмарс Межс ссылается на часть третью статьи 14 Конвенции меньшинств, которая предусматривает, что освоение родного языка или получение образования на языке национального меньшинства должно происходить без ущерба для освоения государственного языка или получения на нем образования. Он указал: в связи с соблюдением Конвенции меньшинств в Эстонии, где предусмотрена аналогичная реформа средней школы, пропорция 60/40 признана акцептированным способом осуществления упомянутой статьи 14 конвенции.

В государствах-участниках Европейского Сообщества редко допускается гарантированное государством среднее образование на языках национальных меньшинств. И в России даже на уровне начальных школ не состоялось обеспечение образования на языке национального меньшинства не только числом в 30 000

латышскому национальному меньшинству, но и исчисляемым миллионами украинскому, белорусскому, армянскому и многим другим национальным меньшинствам. Практика применения государствами-участниками Европейского Сообщества Конвенции меньшинств свидетельствует, что целью данной конвенции обычно является защитить ассимилированные национальные меньшинства от исчезновения. В понимании данной конвенции в Западной Европе такого национального меньшинства, значительная часть которой не владела бы государственным языком, фактически вообще не существует. Точно также большая часть государств-участников Европейского Сообщества данную конвенцию не распространяют на послевоенных приезжих, которыми можно считать большую часть русских Латвии. Имеются государства, где государственная защита национальных меньшинств применяется к совсем малым и ассимилированным национальным меньшинствам, которые не составляют даже одного процента от общего количества населения, однако же игнорированы числом в тысячи и даже миллионы послевоенные общины иммигрантов. Принадлежащие к ним лица уже родились или натурализовались в соответствующем государстве, тем не менее у них еще не образовалось длительной, тесной и устойчивой связи с данным государством. Латвийская ситуация сложнейшая, поскольку в одно этническое национальное меньшинство объединены как послевоенные иммигранты, так и примерно одна третья часть русских Латвии, которые издавна здесь проживали уже одно или два столетия. Например, Финляндия избрала дифференциацию коренных русских, предки которых проживали на ее территории, начиная уже с 19 века, и тех русских, которые появились в Финляндии после Второй мировой войны.

В Латвии для русских обеспечено использование родного языка в процессе образования, поддерживаются русские культурные общества. Однако, по мнению Илмара Межса, не было бы корректным некритично распространить на них и "тяжелые статьи" Конвенции меньшинств, поскольку в других государствах в похожей ситуации никак не применяются или применяются только минимальные права национальных меньшинств.

Он в качестве нелепости оценил допущение заявителя, что в результате реформы большая часть школьников не сможет продолжить образование в средней школе в связи с

недостаточным владением государственным языком. Данные Министерства образования и науки свидетельствуют, что осенью 2004 года в школах с русским языком обучения учебу в 10 классе продолжили 6733 школьника (59 процентов). Данный удельный вес не отличается от показателей предыдущих годов и аналогичен в латышских школах.

На судебном заседании Илмарс Межс выразил мнение, что проблемы возникли не потому, что Латвия старается навязать русскому национальному меньшинству какие-то международно-неприемлемые нормы, а только потому, что это национальное меньшинство привыкло к исторически сложившимся лингвистическим привилегиям и ей очень трудно от них отказаться. Он также считает, что спекулятивно говорить об угрозе идентичности русских, если только не считать, что идентичность русских теряется при изучении людьми латышского языка. Если собственная идентичность для этих людей важна и дорога, то они сохранили бы ее и тогда, когда всего лишь один предмет в школе в неделю преподавался бы на их языке.

**10. Приглашенное лицо – бывший председатель правления Латвийской ассоциации школ с русским языком обучения Игорь Пименов** – выразил мнение, что реформа образования вводится в принудительном порядке. Не проведено достаточное исследование общественного мнения. Не осуществлен процесс сопричастности, под чем понимается ситуация, когда обе стороны, и тогда, когда одной из сторон является государство, готовы выслушать все аргументы и менять свое мнение.

Переход от русского языка на государственный язык в качестве языка обучения происходит слишком стремительно. Нынешняя реформа образования обеспечивает возможность выбора программы обучения только в начальной школе, в свою очередь, в средней школе такой возможности не имеется.

Образование на государственном языке не связано со способствованием интеграции общества. Существуют и другие средства способствование интеграции. Интеграция должна основываться "на констатации общих ценностей, на общих ощущениях и отношении к образованию государства". Осуществление данной цели возможно и тогда, когда языком обучения является родной язык, а не государственный язык. Язык национальных меньшинств должен быть доминирующим в процессе образования как в начальной школе, так и в средней школе.

**11. Приглашенное лицо – заместитель директора частной средней школы "Evrika" Валерий Бухвалов** – указал, что реформа не способствует конкурентоспособности школьников в будущем. Билингвальное образование очень хорошая идея, но в Латвии она до сих пор методически полностью не разработана. Для эффективного осуществления билингвального образования имеются многие предварительные условия. Во-первых, учителям надлежит свободно говорить на двух языках, надлежит владеть и терминологией предмета. Во-вторых, необходимы учебные книги и учебные средства с билингвально дифференцированным содержанием. В-третьих, необходимы утвержденные Министерством образования и науки, предусмотренные для учителей разнообразные методики. В-четвертых, каждая начальная школа и средняя школа должна иметь право менять объем использования языка по каждому предмету обучения.

Оспариваемая норма подлежит оценке как политическая норма, не имеющей научного обоснования. В качестве результата политического компромисса оспариваемая норма могла бы быть дополнена двумя словами "или билингвально".

**12. Приглашенное лицо – директор Латвийского центра прав человека и этнических программ Илзе Бранд Кехре** – на судебном процессе указала, что наиважнейшим вопросом в рамках рассматриваемого дела является следующий: является ли принятие оспариваемой нормы промежуточным этапом или конечным результатом в процессе осуществления реформы образования национальных меньшинств? Поэтому очень важно дефинировать, будет ли содержащаяся в оспариваемой норме пропорция государственного языка временным решением для перехода на обучение только на государственном языке или все-таки данная норма будет основой для использования языков национальных меньшинств в процессе образования.

Она подчеркивает, что в Законе об образовании следовало бы ясно определить, что оспариваемая норма является переходным правилом на пути к другой, еще не определенной модели. Но если оспариваемая норма является постоянной (как на судебном заседании утверждал представитель государственной институции), то и это следует уточнить в Законе об образовании.

Илзе Бранд Кехре выразила мнение, что оспариваемая норма принята только 5 февраля 2004 года, близко к дате ее осуществления (1 сентября 2004 года), однако сама реформа была начата

в 1991 году. Поэтому важным является вопрос о причастности представителей национальных меньшинств к данному процессу. Она подчеркивает, "что сопричастность имеет все-таки полностью иное значение, чем диалог, который мог бы вмещать причастность, но не быть всей сопричастностью". В Лундской рекомендации ОЭСР разработаны известные предложения непосредственно по сопричастности национальных меньшинств, и они в Латвии все-таки могли бы быть приняты во внимание, поскольку над ними работали многие эксперты. Сопричастность выражается в очень многих и разных формах. Существеннейшей из них является "непосредственное соучастие в управлении, непосредственное соучастие в исполнительной власти для национальных меньшинств и особенно там, где вопросы затрагивают конкретное национальное меньшинство или группу интересов". Такая форма сопричастности национальных меньшинств не рассмотрена, хотя об этом необходимо было бы подумать за многие годы. Поэтому для обеспечения сопричастности национальных меньшинств к реформе образования и легитимизации данного процесса к ней надлежало привлечь представителей национальных меньшинств.

**13. Приглашенное лицо – ведущий специалист Института философии и социологии Латвийского Университета Док. истор. наук Лео Дрибинс** – на судебном заседании выразил мнение, что оценка содержания оспариваемой нормы в рамках процесса Конституционного суда, с одной стороны желательна. С другой стороны, на судебном заседании фактически рассматривается более широкая проблема – соответствие Конституции процесса осуществления (применения) оспариваемой нормы, однако оценивать ее в настоящий момент рано, поскольку только с 1 сентября 2004 года начинается осуществление оспариваемой нормы. Поэтому та информация, которая по настоящее время получена о позитивных и негативных аспектах осуществления данного перехода, еще не является достаточной, чтобы сделать вывод, "соответствует ли она вообще или не соответствует принципам Конституции, ее букве и духу". В качестве главной проблемы процесса осуществления реформы образования Лео Дрибинс упомянул то, что часть учителей школ национальных меньшинств недостаточно подготовлена для ведения часов на государственном языке. В части школ национальных меньшинств образовалась такая ситуация, что "учителя помогают школьникам

освоить учебный предмет, а школьники помогают учителям учиться правильно говорить на латышском языке". К тому же он подчеркивает, что учитель, стараясь выполнить требования закона и использовать оба языка, фактически билингвально, чтобы достичь по крайней мере какого-то результата, в состоянии во время часов охватить только две трети, а в отдельных случаях – только половину от предусмотренных учебных предметов. В связи с этим в процессе осуществления реформы образования школьникам в средней школе не дается то образование, которое для них предусмотрено, и таким образом нарушаются гарантированные Конституцией права школьников на образование.

Лео Дрибин приходит к выводу, что реформа образования национальных меньшинств была бы желательна и выдвинутая законодателем языковая пропорция "60/40" была бы целесообразной и приемлемой, однако известное неравноправие возникает не из-за текста оспариваемой нормы, а по причине ее осуществления. Государство сегодня не готово осуществить реформу образования национальных меньшинств.

Он подчеркивает, что реформирование среднего образования, частичный или полный переход на государственный язык происходит и в других странах. Например, в Польше, частично – на Украине и в Литве. Но это происходит "без лишнего шума", при выборе такого перехода самими семьями меньшинств. Значит, если реформа происходит добровольно, то никаких острых проблем не возникает, поскольку государство административно не диктует и силой власти не вмешивается в такой процесс.

**14. Приглашенное лицо – ведущий специалист Общественного политического центра PROVIDUS Мария Голубева** – на судебном заседании подчеркивает, что оспариваемая норма сама по себе не может быть ни дискриминационной, ни не дискриминационной, поскольку в ней только указывается, в какой пропорции в школе можно использовать учебные языки. Но практика, вытекающая из данной нормы, уже может выглядеть дискриминационной.

Она отметила, что в период, когда в порядке статьи 81 Сатверсме была принята оспариваемая норма, в аннотацию к законопроекту было включено заключение о социальном влиянии, о влиянии на народное хозяйство и др. Включаемое в аннотацию заключение часто является очень примитивным, оно не основывается ни на каких-то научных исследованиях и даже

ни на точной методологии. Так это происходило и при принятии оспариваемой нормы. В связи с этим никаких исследований или оценок о ее социальном влиянии не проводилось.

Мария Голубева согласна, что мониторинга процесса образования до сих пор не проводилось, поскольку объективно неизвестно, как в реальности в школах вводится оспариваемая норма. Сообщения директоров школ нельзя принимать за ту информацию, на которую можно было бы положиться, поскольку директора находятся "во властных отношениях как со своими подчиненными, так и с министерством". Точно также нельзя положиться на опросы, в ходе которых Инспекция опрашивала школьников, родителей и учителей, поскольку и они являются только одним из способов выяснения фактической ситуации.

Мария Голубева выразила мнение, что возможно создать соответствующую систему мониторинга или оценки влияния. Поэтому то, "что сегодня ничего невозможно сравнить или взвесить, не является серьезным аргументом". Это возможно сделать как через месяц, через два, так и через год. Однако сегодня невозможно оценить влияние на образование в целом, поскольку реформа началась только с 1 сентября 2004 года. Дать оценку будет возможным через пять лет или позже.

**15. Приглашенное лицо – Дмитрий Катмиров** – отец троих детей, дети которого учатся в 9, 10 и 11 классах, выразил мнение, что русским детям при освоении определенных предметов на латышском языке или билингвально, трудно учиться. Он утверждает, что реформа образования психологически негативно влияет на детей, при этом родителям трудно помочь детям, поскольку они сами латышского языка или не знают, или плохо знают. Кроме того, он подчеркнул, что не заметил, как с внедрением реформы образования улучшилось знание детьми латышского языка, а также выразил опасение тем, что реформа может снизить уровень образования в целом. Дмитрий Катмиров, не сомневаясь в необходимости знать латышский язык, упрекнул государство, что оно не обеспечивает в школах качественное обучение латышскому языку.

**16. Приглашенное лицо – Сергей Анцупов** – ссылается на свой опыт, приобретенный во время работы советником министра образования по вопросам образования национальных меньшинств и исследования связанных с реформой образования

вопросов. Он указал на две ошибки методического характера, которые на судебном заседании допускают участники дела и приглашенные лица. Во-первых, необоснованным является утверждение о несуществовании таких данных, с помощью которых можно сделать выводы. Во-вторых, выступающие необоснованно обобщают какую-то определенную деталь, мнение или ситуацию.

В качестве позитивного примера Сергей Анцупов упомянул опыт, приобретенный за 10, 8 и 5 лет до начала государственной языковой интеграции в процессе образования. При проведении тщательного анализа можно констатировать, что в школах после того, как государственный язык был введен как язык преподавания других предметов, улучшилось не только знание латышского языка, но и знание других предметов. Он указал, что в Латвии создана Латвийская ассоциация мультикультурных школ. В ассоциацию входят школы, использующие в учебном процессе многие языки. Это очень современная и эффективная методика. Однако ее нельзя распространить на все школы.

Сергей Анцупов, анализируя данные Центра экзаменации и содержания образования об успеваемости школьников, приходит к выводу, что в настоящее время у 30 % школьников по разным причинам недостаточные знания и опыт, даже при учебе на родном языке. У этих школьников при изучении отдельных предметов на государственном языке могут возникнуть дополнительные сложности и может снизиться качество их образования. Это единственная потенциальная группа риска, тем не менее она достаточно большая и к ней следует привлечь особое внимание. Для помощи этим учащимся недостаточно отменить оспариваемую норму, было бы желательно при позитивном отношении найти индивидуальные решения. Государству надлежит ассигновать средства, чтобы помочь этим людям.

Отвечая на вопрос заявителя о том, в какие сферы было бы необходимо привлечь государственные средства, Сергей Анцупов указал на многие направления. Во-первых, в школы, в которых учебная методика является эффективной, интегрирование накопленного позитивного опыта в тех школах, где ситуация слабее. Во-вторых, контроль учителей и мотивация. В-третьих, издание качественной, применимой к билингвальному обучению учебной литературы. И наконец, убеждение и информирование общества.



**17. Приглашенное лицо – исполняющая обязанности руководителя Государственной инспекции образования Валда Пуйше** – указала, что Инспекция в соответствии с установленными Законом об образовании функциями систематический контроль ведет, начиная уже с 1996 года. В 2004 году в учебных заведениях при обеспечении введения оспариваемой нормы в 10 классе было достаточно много таких педагогов, которые могли бы обучать своему предмету на хорошем государственном языке. В 2004 году всего лишь 1,2 процента от общего числа учителей не отвечали установленным требованиям.

Она отметила, что при принятии оспариваемой нормы не велся диалог между государством и лицами, на которых упомянутая норма распространяется. Следствием этого является обоюдное недоверие, которое, возможно, осложняет внедрение оспариваемой нормы.

При оценке уровня знания школьниками государственного языка Валда Пуйше указала, что оно постепенно улучшается. Отвечая на вопрос суда о контроле за осуществлением реформы, она признала, что, к примеру, во всех Рижских школах, также и в школах национальных меньшинств, такой контроль ведется пятью инспекторами.

**18. Приглашенное лицо – заместитель директора Департамента общего образования Министерства образования и науки, руководитель Отдела интеграции Эвия Папуле** – указала, что Латвия может быть хорошим примером того, как небольшое государство может обеспечить финансируемое государством и самоуправлением образование на восьми языках национальных меньшинств в начальной школе и семи языках национальных меньшинств в средней школе.

Закон об образовании 1998 года фактически поставил точку на системе сегрегации школ, поскольку им вводились единые образовательные программы. Любая школа может выбирать или образовательную программу обучения с освоением на государственном языке, или также такую программу, согласно которой можно учиться на языке национального меньшинства и на государственном языке. Правила Кабинета министров о стандарте начального образования предусматривают образцы образовательной программы национальных меньшинств, из которых школа может выбрать подходящую для себя. Все модели обеспечивают переход в 10 классе на пропорцию "60/40".

Средняя школа может создать и свою образовательную программу, в которую надлежит включать обязательные предметы, предметы соответствующего профиля и основанные школой предметы. При выборе языка обучения школе надлежит соблюдать, что по крайней мере пять учебных предметов, не считая латышского языка, должны преподаваться на государственном языке. В связи с этим школа методический путь может выбирать свободно. Одновременно школа ответственна за то, каким способом будет достигнут конечный результат. И для лицензионной комиссии важным является только конечный результат.

Эвия Папуле признает, что Министерство образования и науки позволило школам выбирать предметы, преподаваемые на государственном языке. Министерство рекомендовало начать с преподавания на государственном языке домашнего хозяйства, труда, спорта и позже постепенно переходить на географию, природоведение и прикладные науки. Отвечая на вопрос о качестве образования, Эвия Папуле подчеркнула, что централизованные экзамены являются одним из важнейших источников информации, позволяющей судить о качестве образования. Латвия является участницей Международной программы оценки школьников (1998-2004годы) государств Организации по экономическому сотрудничеству и развитию (ОЭСР) и из соответствующего сообщения видно, что как и те школьники, которые учатся на латышском языке, так и те, которые учатся на языках национальных меньшинств, показывают динамику и процентуальный рост своих знаний.

Отвечая на вопрос о сотрудничестве министерства с представителями национальных меньшинств в процессе реформы образования, Эвия Папуле подчеркнула, что партнерами на семинарах, переговорах и профессиональном диалоге были в основном директора школ. Однако и для разговоров с родителями школьников были созданы несколько рабочих групп, которые гостили в школах. В 2001 году был создан Консультативный совет национальных меньшинств по вопросам образования, в который были включены не только представители русского, но и других национальных меньшинств, а также представитель родителей школьников. В 2004 году состав Консультативного совета был дополнен путем привлечения тех организаций национальных меньшинств, которые были вновь созданы и проявили интерес к образованию национальных меньшинств.

**19. Лектор Юридического факультета Латвийского Университета Марис Лейниекс**, письменно изложив Конституционному суду мнение, отметил, что статья 18 Венской конвенции возлагает на государства обязанность не отменять объект и цели международного договора до вступления договора в силу. Он обращает внимание суда на то, что из текста упомянутой конвенции на английском и французском языках вытекает обязанность государства "не разбирать" или "не разрушать" объект и цели международного договора.

Данная обязанность родственна принципу доброй воли – не доводить исполнение договорных обязательств до невозможности до приобретения нормами договора силы, и таким образом не привести к нарушению заключенного договора. Обязанность не отменять объект и цели договора в силе с момента, когда государство подписало данный договор, а прекращается, когда однозначно становится ясным, что договор никогда не вступит в силу или когда государство однозначно сообщает о своем намерении не вступать в участники договора.

Марис Лейниекс считает, что отмена объекта и цели Конвенции меньшинств могут выразиться, например, в закрытии школ национальных меньшинств, в виде запрета получить образование на родном языке. Установление пропорции использования учебных языков при освоении содержания обучения нельзя рассматривать "разрушением объекта" международного договора.

#### **Часть выводов**

**1.** При оценке соответствия оспариваемой нормы содержащимся в Конституции и международных документах по правам человека нескольким правовым нормам, прежде всего следует принять во внимание то, что настоящее дело нельзя рассматривать в отрыве от сложившейся в результате советской оккупации сложной этнодемографической ситуации. Содержание оспариваемой нормы причинно связано с означенной ситуацией.

В июне 1940 года СССР оккупировал Латвию, Эстонию и Литву. В результате этого данные государства утратили свою свободу, пережили массовые акции депортаций и уничтожения жителей и наплыв русскоговорящих приезжих. 25 марта 1949 года из Латвии было депортировано 2,3 процента жителей, то есть примерно в три раза больше людей, чем при депортации 14 июня 1941 года, и латышей среди них было 96 процентов.

Фактически в период оккупации Латвии СССР целенаправленно осуществлял геноцид против народа Латвии (см. также *Декларацию Сэймы от 22 августа 1996 года Об оккупации Латвии*).

После Второй мировой войны в Латвию массово иммигрировали граждане СССР и этнический состав жителей Латвии по сравнению с довоенной ситуацией значительно изменился. В результате этого сократилось количество латышей и существенно увеличилось количество других народов, особенно русских, белоруссов и украинцев. Например, согласно данным Государственного комитета статистики в 1935 году основной нации – латышей – в Латвии было 77 процентов от всего количества жителей, однако в 1989 году – до восстановления независимости Латвии – удельный вес латышей был всего лишь 52 процента. В результате проводимой советской властью политики русификации в Латвии была искусственно создана особая группа жителей – так называемые русскоязычные жители, которыми была вынуждена стать и большая часть представителей других народов, например, белоруссов, украинцев и евреев. Им были даны только две возможности – учиться или на русском языке, или на языке другой основной нации, на административной территории которой они проживали. В оккупированной Латвии уже в 70-х годах 85 процентов тех детей, которые не были ни латышами, ни русскими, учились в русских школах, а 15 процентов – в школах с латышским языком обучения. Единственной привилегированной нацией были русские, для которых в любом месте СССР была обеспечено образование их детей на родном русском языке. Русификация разучила и вытравила у проживающих вне своего этноса людей национальное сознание, отняла возможность защищать свою национальную сущность (см.: *Dribins L. Etniskās un nacionālās minoritātes Eiropā. Rīga: Eiropas Padomes Informācijas birojs, 2004, 71.–72.lpp.*).

В тот же самый период времени иммиграция происходила и во многих других странах Западной Европы, однако, в отличие от Латвии, – с согласия этих государств. В этом смысле имело место еще одно важное отличие: правительства стран Западной Европы старались, чтобы достичь социальной интеграции иммигрантов, напротив, советские иммигранты в Латвийское общество не были интегрированы. В Латвии была создана основанная на принципе сегрегации школьная система; для детей приезжих преимущественно создавалась отдельная параллельная "русскоязычная" сеть

школ с одновременной ликвидацией существовавших до оккупации школ национальных меньшинств, и в том числе русских национальных школ.

2. Закономерным шагом после провозглашения независимости Латвии было образование новой системы образования. Верховный Совет 19 июня 1991 года принял Закон Латвийской Республики об образовании. С данного закона началась демократизация, децентрализация и деполитизация системы образования, а также взято направление на возможность обеспечения многообразия образования. Статья 5 закона определяла, что в Латвийской Республике гарантировано право получить образование на государственном языке. Освоение государственного языка является обязательным во всех учебных заведениях. Одновременно данной статьей предусматривалось, что проживающим в государстве жителям других народов право на образование на родном языке определяет Закон о языках.

В то время имелся принятый 5 мая 1989 года закон ЛССР О языках, и его статья 1 определяла, что государственным языком в Латвии является латышский язык. Так как Латвия еще не восстановила свою независимость, а в результате оккупации в государстве находилось большое количество лиц, не владевших государственным языком, и было создано значительное количество школ, в которых латышский язык не был языком обучения, в статье 10 данного закона было установлено право на получение образования на родном языке и для проживающих в государстве жителей других народов. Фактически в таких школах языком обучения был русский язык. Данную статью Верховный Совет оставил без изменений и 31 марта 1992 года, изложив Закон о языках в новой редакции.

Как указала Сазйма, спустя четыре года после принятия Закона Латвийской Республики об образовании было констатировано, что многие выпускники тех учебных заведений, в которых государственный язык не был языком обучения, знали его недостаточно. У этих лиц были ограничены возможности для начала обучения в высших учебных заведениях, конкурировать на рынке труда и включиться в Латвийское общество. Поэтому 10 августа 1995 года Сазйма приняла изменения в Законе Латвийской Республики об образовании и дополнил статью 5 закона частью шестой. Она определяет: "В общеобразовательных школах национальных меньшинств, в которых латышский язык

не является языком обучения, основам обучения с 1 по 9 класс по не менее двум, а в 10–12 классах по не менее **трем** гуманитарным или прикладным учебным предметам надлежит обучаться на государственном языке." Данная правовая норма вступила в силу с 1996/97 учебного года.

3. 29 октября 1998 года был принят новый Закон об образовании, с которого началась отмена сегрегации школ, предусматривая создание единой системы образования. Часть первая статьи 9 закона определяла, что в учебных заведениях государства и самоуправлений образование получают на государственном языке. В свою очередь, согласно пункту 2 части второй данной статьи на другом языке образование можно получить и в учебных заведениях государства и самоуправлений, в которых реализуются образовательные **программы национальных меньшинств**. В таких программах, учитывая требования нормативных актов, определяются предметы, которые подлежат освоению на государственном языке, на языке национального меньшинства или на обоих языках.

Вышеупомянутые нормы о государственном языке как едином языке обучения и об образовательных программах национальных меньшинств вступали в силу постепенно. А именно, подпункт 1 пункта 9 переходных правил предусматривал, что с 1 сентября 1999 года в учебных заведениях государства и самоуправлений с другим, не латышским, языком обучения надо было начать осуществление образовательных программ национальных меньшинств или переход на обучение на государственном языке. На основании данной нормы при начальном образовании образовательные программы национальных меньшинств были введены с 1 класса, а в течение трех лет, руководствуясь пунктом 6 переходных правил Закона об образовании, реализация образовательных программ национальных меньшинств постепенно была начата и в прочих классах начальной школы. Согласно статье 6<sup>1</sup> правил Кабинета министров №462 от 5 декабря 2000 года "Правила о государственном стандарте начального образования" использование латышского языка в образовательных программах национальных меньшинств определяют утвержденные Министерством образования и науки образцы программ общего начального образования национальных меньшинств и лицензированные образовательные программы учебных заведений.

В свою очередь, подпункт 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании был сформулирован иначе. Он определял, что с 1 сентября 2004 года в десятых классах общих средних учебных заведений государства и самоуправлений и на первых курсах профессиональных учебных заведений государства и самоуправлений обучение начинается **только** на государственном языке.

4. Тем не менее после того, как летом 2003 года было констатировано, что учебные заведения не готовы обеспечить обучение только на государственном языке, 12 августа 2003 года Кабинет министров в порядке статьи 81 Конституции издал правила № 444 "О внесении изменений в Закон об образовании". Для утверждения Сазимой они были внесены только 1 сентября 2003 года. Из приложенной к этому нормативному акту аннотации видно, что целью изменений было устранение противоречий между частью второй статьи 42 Закона об общем образовании, которая предусматривала, что общую среднюю образовательную программу соответствующего направления можно объединить с образовательной программой национальных меньшинств с включением в них родного языка национального меньшинства, содержания обучения, связанного с идентичностью национальных меньшинств и интеграцией в Латвийское общество, и подпунктом 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании, которая определяла, что с 1 сентября 2004 года в десятых классах общих средних учебных заведений государства и самоуправлений и на первых курсах профессиональных учебных заведений государства и самоуправлений (в дальнейшем также – учебные заведения) обучение начинается только на государственном языке (см.: Аннотация к проекту нормативного акта "Правила Кабинета министров, изданные в порядке статьи 81 Конституции, "О внесении изменений в Закон об образовании"". Материалы дела, том 1, стр. 215). Упомянутыми изменениями было установлено, что с 1 сентября 2004 года обучение в средних учебных заведениях начинается и осуществляется на государственном языке в соответствии с государственным **стандартом общего среднего образования**. Стандарт уже в то время определял: освоение содержания обучения на языках национальных меньшинств можно обеспечить до **двух пятых** от общей нагрузки учебных часов в учебном году.

Рассматривая законопроект "О внесении изменений в Закон об образовании", внесенный как принятые в порядке статьи 81 Конституции правила, и Сазыма 5 февраля 2004 года констатировала, что учебные заведения не готовы обеспечить обучение только на государственном языке. А также вопреки требованиям Закона о государственном языке как о едином языке обучения, не имелось возможности установить в стандарте общего среднего образования, утвержденного правилами Кабинета министров, конкретную пропорцию использования языков. По этой причине подпункт 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании – оспариваемая норма – был изложен в другой редакции. А именно, что с 1 сентября 2004 года в десятых классах средних учебных заведений и на первых курсах освоение содержания обучения обеспечивается на уровне не менее трех пятых от общей нагрузки учебных часов в учебном году, включая иностранные языки.

Согласно части первой статьи 44 Закона об общем образовании нагрузка учебных часов на недельную программу общего среднего образования с 10 по 12 классы не может превышать 36 учебных часов. Это означает, что на государственном языке преподавание ведется не менее 22 часов, а на языке национального меньшинства – не более 14 часов в неделю. Одновременно из пункта 3.1. приложения 3 правил Кабинета министров № 463 от 5 декабря 2000 года "Правила о государственном стандарте общего среднего образования" (далее – Правила) вытекает, что на государственном языке преподаются не менее пяти учебных предметов.

**Таким образом, на государственном языке преподавание должно вестись по крайней мере 22 из 36 учебных часов по не менее пяти учебным предметам (включая иностранные языки).**

5. Так как заявитель просит оценить соответствие оспариваемой нормы нескольким нормам Конституции и международного права, Конституционный суд напоминает, что целью законодателя не было противопоставление содержащихся в Конституции норм по правам человека международным нормам по правам человека. Возможность и даже необходимость применения международных норм при толковании содержащихся в Конституции основных прав вытекает из статьи 89 Конституции, определяющей, что государство признает и защищает основные



права человека согласно Конституции, законам и обязательным для Латвии международным договорам. Из данной статьи видно, что целью законодателя было достижение гармонии содержащихся в Конституции прав человека с международными нормами по правам человека. К тому же глава 8 Конституции "Основные права человека" была принята после того, как Латвия приняла на себя соответствующие международные обязательства (см. пункт 5 части выводов решения Конституционного суда от 30 августа 2000 года по делу № 2000-03-01 и пункт 3 части выводов решения от 17 января 2002 года по делу № 2001-08-01). Аналогично конституционные суды и других стран Европы при толковании норм национальных конституций используют нормы ЕКПЧ и других международных документов по правам человека, а также практику ЕСПЧ. Федеральный Конституционный суд Германии пришел к выводу, что гарантии ЕКПЧ влияют на интерпретацию содержащихся в Основном законе основных прав и принципа правового государства. Текст ЕКПЧ и практика ЕСПЧ на уровне конституционного права служат средством интерпретации при установлении содержания и объема основных прав и принципа правового государства постольку, поскольку они не приводят к сокращению или ограничению содержащихся в Основном законе основных прав, то есть влияние, исключаящее саму статью 53 ЕКПЧ. Конституционно-правовым значением международных норм по правам человека является благосклонное отношение Основного закона к международному праву (*Völkerrechtsfreundlichkeit*), которое укрепляет государственный суверенитет с помощью международно-правовых норм, международного сотрудничества и всеобщего принципа международного права. Поэтому Основной закон подлежит толкованию по возможности так, чтобы не возникало конфликтов с международными обязательствами Германской Федеративной Республики (см. решение Федерального Конституционного суда Германии от 14 октября 2004 года по делу 2BVR 1481/04).

Восстанавливая независимость Латвийской Республики, Верховный Совет указал на значение принципов международного права (см. пункт 1 Декларации Верховного Совета ЛССР от 4 мая 1990 года *О восстановлении независимости Латвийской Республики*). Одновременно Верховный Совет, принимая в тот же самый день декларацию "О присоединении Латвийской Республики к международно-правовым документам по вопросам

прав человека", провозгласил, что признает более чем 50 международных документов в сфере прав человека.

**В связи с этим, при толковании Конституции и международных обязательств Латвии надлежит искать интерпретацию, обеспечивающую их гармонию, а не противопоставление.**

**5.1.** Статья 5 Международной конвенции об устранении всех видов расовой дискриминации требует, чтобы государства-участники запрещали и ликвидировали расовую дискриминацию во всех ее видах и обеспечивали равенство людей перед законом независимо от их расового, цвета кожи и национального или этнического происхождения, особенно при осуществлении права на образование и участие в культурной жизни.

Статья 26 Международного пакта о гражданских и политических правах, среди прочего, определяет, что все люди равны перед законом и они имеют право без какой-либо дискриминации на равную защиту закона. Любая дискриминация должна запрещаться законом и всем лицам законом должна гарантироваться равная и эффективная защита против любой дискриминации.

Часть первая статьи 2 Конвенции о правах ребенка предусматривает обязанность государств-участников учитывать и обеспечивать все предусмотренные данной конвенцией права каждому ребенку, на которого распространяется юрисдикция соответствующего государства-участника, а также проводить все необходимые мероприятия для обеспечения защиты ребенка против всех форм дискриминации и наказания.

Согласно статье 91 Конституции все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации. Содержание данной статьи включает нормы упомянутой конвенции о запрещении дискриминации. В связи с этим соответствие оспариваемой нормы статье 26 Международного пакта о гражданских и политических правах и статье 5 Международной конвенции об устранении всех видов расовой дискриминации, а также статье 2 Конвенции о правах ребенка подлежит анализу во взаимосвязи со статьей 91 Конституции.

**5.2.** Статья 30 Конвенции о правах ребенка, среди прочего, предусматривает, что у детей, принадлежащих к этническим, конфессиональным или языковым меньшинствам, вместе с другими членами своей группы нельзя отнимать право на использование своей культуры, отправление своей религии и исполне-

ние ее ритуалов, а также нельзя запрещать использование родного языка. Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах определяет, что в государствах, в которых имеются этнические, религиозные и языковые национальные меньшинства, у принадлежащих к таким национальным меньшинствам лиц вместе с другими членами своей группы нельзя отнимать право пользоваться своей культурой, обращаться к своей религии и исполнять ее ритуалы, а также использовать родной язык.

В статье 114 Конституции для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, предусмотрены права на сохранение и развитие своего языка, а также этнической и культурной самобытности. В данной статье содержатся не только нормы международных документов, но даже предусмотрены еще более широкие права. В упомянутых нормах международных документов не установлены особые гарантии в отношении языка обучения национальных меньшинств. Это на судебном заседании признал и представитель заявителя, сказав, что право на финансируемое государством образование на языках национальных меньшинств не закреплено в ЕКПЧ или других юридически обязательных документах. В связи с этим соответствие оспариваемой нормы статье 30 Конвенции о правах ребенка и статье 27 Международного пакта о гражданских и политических правах подлежит анализу во взаимосвязи со статьей 114 Конституции.

**5.3.** В заявлении содержится требование оценить соответствие оспариваемой нормы статье 2 1-го протокола ЕКПЧ. Хотя в содержащемся в заявлении требовании не упоминается статья 112 Конституции, тем не менее обязанностью Конституционного суда, учитывая то, что данной статьей могут предусматриваться более широкие права, чем статьей 2 1-го протокола ЕКПЧ, является выяснить, не предусматривает ли оспариваемая норма и ограничение установленного статьей 112 Конституции права на образование. Таким образом, соответствие оспариваемой нормы статье 2 1-го протокола ЕКПЧ подлежит анализу во взаимосвязи со статьей 112 Конституции.

**5.4.** В заявлении содержится просьба оценить соответствие оспариваемой нормы статье 18 Венской конвенции о правах международных договоров. Конституционный суд пришел к выводу, что в заявлении не указана ни одна правовая норма, похожая по содержанию из включенных в Конституцию.

Поэтому соответствие оспариваемой нормы статье 18 Венской конвенции о правах международных договоров подлежит отдельной оценке.

6. Для оценки соответствия оспариваемой нормы указанным в заявлении правовым нормам, Конституционному суду надлежит найти ответы на следующие вопросы:

- a) соблюден ли при принятии оспариваемой нормы принцип сопричастности;
- b) обязателен ли для государства подписанный, но еще не ратифицированный международный договор – Конвенция меньшинств;
- c) нарушены ли при определении пропорции языков обучения в школах национальных меньшинств права представителей национальных меньшинств на сохранение своей идентичности и самобытности;
- d) ограничивает ли оспариваемая норма право на образование и учтена ли заинтересованность родителей самим решать связанные с образованием ребенка вопросы;
- e) отвечает ли оспариваемая норма принципу правового равноправия.

7. Заявитель считает, что оспариваемой нормой нарушается статья 1 Конституции, определяющая, что Латвия является независимой демократической республикой. Представитель заявителя на судебном заседании указал, что при разработке и принятии оспариваемой нормы нарушен принцип эффективной сопричастности, поскольку представители национальных меньшинств недостаточно привлечены и заслушаны, а также их предложения недостаточно оценены. В силу чего не выяснены и не дефинированы основные понятия для дискуссии и оспариваемая норма принята без необходимого обоснования. В заявлении еще приведены опросные данные, которые вроде как свидетельствуют о негативной позиции части общества к государственной политике в сфере образования национальных меньшинств. В связи с этим, как полагает представитель заявителя, из-за несоблюдения принципа эффективной сопричастности нарушены вытекающие из статьи 1 Конституции такие принципы, как принцип законности и справедливости.

Принцип справедливости вытекает из статьи 1 Конституции и Конституционный суд многократно интерпретировал ее в своих решениях, указывая, например, что к принятым институциями государственной власти решениям надлежит оказывать доверие, что они принимаются с соблюдением принципа справедливости [см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 24 марта 2000 года по делу № 04-07(99)], что при оценке ограничений основных прав надлежит соблюдать также принцип справедливости (см. решение Конституционного суда от 21 января 2002 года по делу № 2001-09-01).

Конституционный суд согласен с упомянутым в заявлении, что принцип справедливости требует достижения по возможности справедливого равновесия между противоречивыми интересами разных членов общества. Одним из путей осуществления данного принципа является обеспечение соблюдения права сопричастности лиц при принятии разных решений и формировании политической воли. В демократическом государстве надлежит создавать наиболее благоприятные условия для того, чтобы представители национальных меньшинств и их институции могли бы эффективно участвовать в разработке и осуществлении такой политики и программ, которые затрагивают образование национальных меньшинств. Сопричастность является тем основным понятием, которое обеспечивает легитимность и эффективность демократии. Заявитель обоснованно указывает на то, что и в процессе разработки и принятия оспариваемой нормы представители национальных меньшинств должны были быть заслушаны и их предложения – оценены. Однако заслушать и оценить – еще не означает акцептировать все предложения. Смысл сопричастности не в том, чтобы мнение любой группы лиц было обязательным для законодателя, а скорее в том, чтобы было принято объективное решение и достигнуто равновесие между различными интересами. Одной из целей сопричастности является обеспечение того, что адресаты решения поддерживают выдвинутое решение и таким образом мотивируются для его введения. Тем не менее нельзя утверждать, что сопричастность была неэффективной только по той причине, что адресаты решения с ним не согласны. Их негативное мнение само по себе не лишает принятое решение силы или не делает его невыполнимым.

Для признания какой-либо правовой нормы не соответствующей статье 1 Конституции, прежде всего надлежит констатировать, что именно – **содержание нормы** или **процесс ее принятия** – находится в противоречии с принципами демократической республики. Заявитель не указывает на то, что содержание оспариваемой нормы вступает в противоречие со статьей 1 Конституции. Из поданного заявления и пояснений представителя заявителя на судебном заседании следует, что со статьей 1 Конституции в противоречие вступает **процесс** разработки и принятия оспариваемой нормы, поскольку не была обеспечена эффективная сопричастность представителей национальных меньшинств.

Не отвергая того, что в демократическом государстве необходимо заслушивание и привлечение целевой аудитории при принятии решения, Конституционный суд считает, что не в его компетенции оценивать, достаточно ли учтены при выработке государственной политики в сфере образования мнение тех лиц, на которых распространяются результаты такой политики. Это не является и не может быть вопросом компетенции суда – оценивать эффективность политики. В процессе Конституционного суда можно констатировать только то, отвечает ли требованиям нормативных актов **процедура** принятия решений, включая право общества на сопричастность при принятии таких решений (см. решения Конституционного суда по делу № 2003-16-05 и по делу № 2002-14-04).

Конституционный суд имеет право оценивать, соответствует ли процедура принятия оспариваемой нормы статье 1 Конституции. Оспариваемую норму невозможно признать соответствующей статье 1 Конституции, если процесс ее разработки и принятия не соответствует принципам демократической республики.

Так как оспариваемая норма является нормой закона и ее приняла Сазйма, процесс ее принятия подлежит оценке во взаимосвязи с первым предложением статьи 21 Конституции, а именно: "Для определения внутреннего порядка и деятельности Сазйма разрабатывает для себя регламент." С одной стороны, статья 21 Конституции определяет, что Сазйма сама для себя устанавливает распорядок, в том числе порядок, в котором он рассматривает законопроекты. С другой стороны, при разработке Регламента Сазймы должен соблюдать Конституцию и вытекающие из статьи 1 Конституции правовые принципы. Действующий

регламент направлен на то, чтобы установить такой распорядок работы Сазймы, который при осуществлении воли большинства одновременно гарантирует и право меньшинства и обеспечивает эффективность работы Сазймы. Регламент гарантирует каждому депутату широкие возможности в установленный срок внести предложения к законопроектам (*см. пункт 4 статьи 95 Регламента*), отстаивать их на заседаниях ответственных комиссий и выступать в дебатах на заседаниях Сазймы. При этом, в отличие от предыдущего Регламента, голосованию подлежат все предложения, которые заявители не отозвали.

В период, когда законопроект рассматривался в Сазйме, принадлежащие к национальным меньшинствам лица, несогласные с разработанными Кабинетом министров нормами, в нескольких мероприятиях участвовали вместе с отдельными депутатами Сазймы. Поэтому в рамках конкретного дела нет сомнений в том, что соответствующее мнение было возможно довести до сведения Сазймы при посредничестве данных депутатов.

Отсутствуют какие-то доказательства того, что депутаты, выступающие в качестве защитников интересов национальных меньшинств, не были достаточно заслушаны и их предложения, вопреки предусмотренному регламентом Сазймы, вообще не были оценены. Прямо противоположное. Из протоколов заседаний Комиссии Сазймы по образованию, культуре и науке за 14, 28 и 29 января 2004 года (*см. материалы дела том 3, стр. 3, 32, 69*) видно, что депутаты, и те, которые подписали заявление об инициировании рассматриваемого дела, внесли предложения, комиссия оценила каждое из них, пояснения почти по каждому дали и представители Министерства образования и науки. За предложения голосовали. Они рассматривались на заседании Сазймы.

**Таким образом, оспариваемой нормой не нарушена статья 1 Конституции.**

**8.** Одно из требований заявителя затрагивает вопрос об интерпретации международных обязательств Латвии, а именно, может ли быть обязательным для государства подписанный, но еще не ратифицированный международный договор. В заявлении выражено мнение, что статья 18 Венской конвенции обязывает соблюдать подписанный 11 мая 1995 года, но еще не ратифицированный договор – Конвенцию меньшинств. В заявлении

упомянуто, что Латвия не может действовать вопреки объекту и целям Конвенции меньшинств. Латвии следует предоставить надлежащие возможности представителям национальных меньшинств по освоению своего родного языка или получению образования на таком языке и отказаться от действий, могущих привести к отмене объекта и целей договора. Напротив, Сазэйма, принимая оспариваемую норму, сузила возможности национальных меньшинств на получение образования на родном языке в сравнении с тем, что было установлено в нормативных актах Латвии на момент подписания Конвенции меньшинств.

**8.1.** Статья 18 Венской конвенции, среди прочего, предусматривает, что обязанностью государства является воздерживаться от действий, направленных против объекта и целей договора, если государство подписало договор с условием ее ратификации.

Из статьи 38 устава Международного суда ООН следует, что самостоятельными источниками международного права являются международные договоры, международные обычаи и признанные цивилизованными нациями правовые принципы. Такие источники права применимы и к Латвийской правовой системе. Это же утверждается в части восьмой статьи 1 Административно-процессуального закона, определяющего, что международно-правовой нормой являются обязательные для Латвии международные договоры, права международных обычаев и общие принципы международного права.

Тем не менее каждый из таких источников международного права становится для Латвии обязательным по-разному. Согласно части первой статьи 68 Конституции для всех международных договоров, которыми регулируются разрешаемые законодательным путем вопросы, необходимо утверждение Сазэймой. Чтобы такой международный договор стал для государства обязательным, прежде всего необходимо его утверждение Сазэймой. Конституционный суд считает, что статья 18 Венской конвенции не является исключением предусмотренной статьей 68 Конституции обязанности по утверждению. Обязательства, вытекающие из обеих данных статей, являются разными и их нельзя смешивать. Прежде всего на это указывает сама статья 18 Венской конвенции: "[...] государство подписало договор с условием ее ратификации".



Вместе с ратификацией международный договор с содержащимися в нем правовыми нормами, если только государство одновременно не внесло оговорки, становится обязательным и может быть непосредственно применимо к правовым отношениям внутри государства. В свою очередь, сущность статьи 18 Венской конвенции служит гарантией того, чтобы ратификация договора не потеряла смысл, например, в случае, если объект договора перестал существовать. Данная статья никоим образом не налагает на государства обязанности выполнять обязательства подписанного, но в отношении государства не имеющего силы договора. Статья 18 Венской конвенции обязывает государства **не отменять** (*not to defeat*) объект и цели договора до вступления договора в силу. Это, в свою очередь, вытекает из принципа доброй воли – не доводить исполнение договорных обязательств до невозможности до становления норм договора обязательными, и таким образом не привести до нарушения заключенного договора. Обязательства, налагаемые статьей 18 Венской конвенции, уже тех, которые вытекают из ратификации договора.

**8.2.** Конституционный суд считает, что установление пропорции использования языков при освоении содержания обучения не является деятельностью, отменяющей объект международного договора – Конвенции меньшинств – или вступала бы в противоречие с целями данной конвенции. Целью данной конвенции не является исключение установления пропорции языков обучения в школах национальных меньшинств и предусмотрение права представителей национальных меньшинств на получение образования **только** на родном языке. Прямо противоположное. В данных Советом Европы разъяснениях к Конвенции меньшинств сказано, что ее нормы дают государствам-участникам широкую свободу выбора в отношении средств, которыми обеспечивается право представителей национальных меньшинств на образование на родном языке. Одним из таких средств является введение билингвального образования. (см.: *Framework Convention for the Protection of National Minorities. Explanatory Report* // <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/157.htm>). При этом частью третьей статьи 14 Конвенции меньшинств установлено, что ни одно из требований данной статьи не ограничивает освоение государственного языка или получение образования на государственном языке.

На судебном заседании представитель заявителя указал, что часть вторая статьи 14 Конвенции меньшинств действительно не предусматривает обязанность государства обеспечить в средней школе освоение содержания обучения на языке национальных меньшинств. Он также не оспаривал то, что упомянутая норма не стала правовой нормой международного обычая. Таким образом, факт подписания Конвенции меньшинств и ее содержание не ограничивают Латвию в осуществлении такой образовательной политики, которую она считает обоснованной.

Тем не менее представитель заявителя подчеркнул, что оспариваемая норма находится в противоречии со статьей 18 Венской конвенции потому, что с момента подписания Конвенции меньшинств сужены возможности национальных меньшинств на получение образования на родном языке.

Конституционный суд согласен с мнением заявителя, что с подписанием Конвенции меньшинств возможности представителей национальных меньшинств на получение образования на родном языке сузились, поскольку на момент ее подписания нормативными актами не предусматривалось при освоении какого-либо предмета использовать государственный язык. В настоящее же время оспариваемая норма определяет пропорцию использования языков обучения.

Подписанная Конвенция меньшинств для Латвии не обязательна, поскольку еще не ратифицирована. То же самое относится к статье 14 Конвенции меньшинств. Более того – она не может быть обязательной в качестве правовой нормы международного обычая, поскольку применение данной статьи Конвенции меньшинств в государствах-участниках слишком отличается. В данной статье не содержатся однозначные и точные требования к государствам, которые в то же время само государство признало бы для себя обязательными без ратификации Конвенции меньшинств. И хотя предусмотренные национальными правовыми актами права национальных меньшинств на получение образования на родном языке с момента подписания Конвенции меньшинств сузились, Конституционный суд признает обоснованным второе утверждение заявителя, что такое сужение не создает препятствий для ратификации Конвенции меньшинств. В свою очередь, непосредственная направленность против препятствий, усложняющих ратификацию международного договора, является целью статьи 18 Венской конвенции.

**В связи с этим нельзя констатировать, что оспариваемой нормой отменялись бы цели и объект Конвенции меньшинств. Таким образом, оспариваемая норма соответствует статье 18 Венской конвенции.**

9. Заявитель считает, что оспариваемая норма не соответствует статье 114 Конституции. Данная статья предусматривает, что лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, имеют право на сохранение и развитие своего языка, этнической и культурной самобытности. Упомянутому в статье 114 понятию "национальное меньшинство" в правовых актах Латвии дефиниция не дана. И на международном уровне проблема дефиниции национальных меньшинств очень актуальна и по-разному решается (см., например, §67 решения ЕСПЧ по делу "*Gorzelik and others v. Poland*") при оценке как того, что является историческим (традиционным) национальным меньшинством соответствующего государства, так и того, в какой мере ей необходима защита.

Задачей Конституционного суда не является определение дефиниции национальных меньшинств. Поэтому ничего из того, что упомянуто в настоящем решении, нельзя интерпретировать так, чтобы это ограничивало бы разработку дефиниции национальных меньшинств, отсутствующей в настоящее время в правовых актах Латвии, и установление соответствующего регулирования для защиты национальных меньшинств в пределах статьи 91 Конституции. Как указал представитель заявителя на судебном заседании, от Конституционного суда этого не требуется и в том не имеется необходимости. Разрешение дела не имеет значения для проблемы дефиниции национальных меньшинств, поскольку ситуация не является такой, что регулирование Закона об образовании запрещало бы кому-то доступность образования в школах, в которых реализуются образовательные программы национальных меньшинств. Упомянутые в оспариваемой норме понятия "образовательные программы национальных меньшинств" и "язык национального меньшинства" подлежат автономному толкованию в рамках системы образования и касаются тех учебных заведений, в которых параллельно с государственным языком обеспечено освоение содержания обучения еще на восьми других языках – белорусском, цыганском, еврейском, эстонском, русском, литовском, польском и украинском языках. В целом в Латвии

деятельность осуществляют 133 общих средних учебных заведений, в которых реализуются образовательные программы национальных меньшинств и которые финансируются из бюджетных средств государства и самоуправлений.

**9.1.** Статьей 91 Конституции запрещена дискриминация представителей национальных меньшинств, использующих предоставленные им права. Это является **негативной обязанностью** государства – воздерживаться от действий, могущие быть дискриминационными. В свою очередь, статья 114 Конституции требует **позитивного поведения** государства для защиты и обеспечения прав представителей национальных меньшинств.

Представитель заявителя на судебном заседании подверг сомнению то, позволяет ли содержащаяся в оспариваемой норме пропорция сохранению культурной идентичности детей. Он делает вывод, что имеет место существенное различие между языками национальных меньшинств в качестве предмета обучения и их использованием в качестве начального языка обучения. Именно в случаях использования родного языка в качестве начального языка обучения, насколько это объективно возможно, обеспечивалось бы сохранение культурной идентичности принадлежащих к национальным меньшинствам лиц.

В свою очередь, Саэйма обосновывает, что статью 114 Конституции надлежит рассматривать во взаимосвязи со статьей 4 Конституции, которая тоже распространяется на представителей национальных меньшинств. Им следует освоить и использовать государственный язык.

В дополнение к тому Конституционный суд указывает, что степень защиты национальных меньшинств должна быть соразмерна с интересами всего государства и основной нации государства. Данный принцип подчеркнут и в части первой статьи 8 Европейской хартии региональных языков или языков национальных меньшинств, а именно, в сфере образования хартия применима, руководствуясь значением каждого языка и не нанесением ущерба преподаванию государственного языка.

**9.2.** Саэйма, принимая оспариваемую норму, предусмотрела в ней способ, которым при освоении содержания образования уравниваются интересы языков национальных меньшинств и государственного языка. И хотя для совершенствования данного подхода, несомненно, имеются возможности, изменений в оспариваемой норме это не требует, поскольку сама норма

*expressis verbis* налагает обязанность обеспечить освоение содержания обучения языками национальных меньшинств, освоение связанного с идентичностью и культурой содержания обучения на языке национального меньшинства. В связи с этим оспариваемая норма сама по себе обеспечивает выполнение содержащихся в статье 114 Конституции требований. Данные требования выполняются введением образовательных программ национальных меньшинств, которым надлежит обеспечить языки национальных меньшинств и культурную самобытность. Это подтверждается статьей 41 Закона об образовании, определяющей, что в образовательные программы национальных меньшинств дополнительно включается необходимое для освоения соответствующей этнической культуры и интеграции национальных меньшинств в Латвии содержание. На уровне среднего образования это проявляется в нескольких формах. Во-первых, язык национального меньшинства и литература изучаются в качестве обязательных предметов. Во-вторых, дана возможность освоения 40 процентов содержания обучения на языке национального меньшинства. В-третьих, учебные книги издаются по крайней мере на двух языках – латышском и русском. В-четвертых, школа, согласовав его с Министерством образования и науки, сама может ввести изучение какого-то предмета, например, по истории России, украинскому фольклору. Однако, как признала приглашенное на судебное заседание Эвия Папуле, такую возможность при разработке образовательных программ национальных меньшинств школы используют редко.

**9.3.** Объем прав национальных меньшинств в сфере образования в каждом государстве отличается. Нельзя утверждать, что в Европе имелся бы одинаковый подход к такому вопросу. Например, **в Швеции** в период начального и среднего образования у представителей национальных меньшинств параллельно с ежедневными учебными часами имеется возможность получать дополнительное обучение на родном языке – язык национальных меньшинств преподается в качестве предмета или и другие предметы преподаются на нем, если на такое обучение заявили по крайней мере пять школьников. В особой ситуации находятся представители народа саами, которым дана возможность выбора одной из трех моделей обучения, в которых языку саами обучаются в разных пропорциях одновременно со шведским языком, или также возможность обучаться саами в шестилетних школах, но дальнейшее образование получать на шведском языке.

**В Германии** учеба в государственных школах на родном языке, не являющимся немецким языком, равно обеспечивается говорящим на датском (например, в Шлезвиг-Гольштейне) и на сорбу (например, в Корбусской и Бауценской землях) языках детям. В свою очередь, за численно большой турецкой общиной в Германии не признается статус национального меньшинства. И хотя представители этого народа проживают в Германии уже во втором поколении, в государственных школах они могут учиться только на немецком языке (см. также: *Dribins L. Etniskās un nacionālās minoritātes Eiropā. Rīga: Eiropas Padomes Informācijas birojs, 2004, 192.–194. lpp.*).

В Литве к основной нации принадлежат почти 86 процентов жителей. Наибольшими меньшинствами являются поляки (6,7 процентов) и русские (6,3 процента), а небольшими национальными меньшинствами признаны украинцы и белоруссы (около 1 процента). Соответственно такому этническому распределению определена и система образования. В литовских школах языком обучения должен быть литовский язык. Однако в сплоченных общинах национальных меньшинств можно вводить или поддерживать процесс обучения на родном языке в дошкольных, школьных или общеобразовательных классах. В свою очередь, для небольших национальных меньшинств, которые не создают сплоченную общину, учреждены обязательные или факультативные классы или воскресные школы, целью которых является изучение родного языка или улучшение знаний на нем. И в общих государственных школах можно создавать отдельные классы, факультативные занятия или воскресные школы для тех этнических национальных меньшинств, которые не создают сплоченную общину, но дети которых хотели бы учиться или улучшать знания на родном языке. Тем не менее, всем общим средним учебным заведениям – согласно стандартам Министерства образования и культуры – надлежит обеспечивать то, чтобы все школьники знали литовский язык.

**Таким образом, в Латвии для принадлежащих к национальным меньшинствам лицам предусмотрены возможности для сохранения и развития своего языка, этнической и культурной самобытности. Установление пропорции использования языков при освоении содержания обучения не противоречит статье 114 Конституции.**

**10.** Установленные Конституцией основные права образуют взаимовзвешенную систему и они не могут быть рассматриваемы в отрыве один от другого. Первое предложение статьи 110 Конституции предусматривает, что "государство охраняет и поддерживает брак, семью, права родителей и детей". И в конституциях Европейских стран предусмотрены схожие права, которые нередко сформулированы детализированно. Например, часть второй статьи 6 Основного закона Германии определяет: "Уход и воспитание детей являются естественными правами родителей и прежде всего их обязанностью. Об их реализации заботится государство." И статья 110 Конституции, предусматривая, что государство охраняет права родителей и детей, среди прочего, определяет как естественные права родителей заботиться о своих детях и воспитывать их в соответствии со своими религиозными убеждениями и философскими взглядами, так и обязанности, связанные с уходом и воспитанием детей. В вопросах, связанных с образованием детей, во многих случаях право родителей заботиться о детях, в том числе участвовать в принятии связанных с их образованием решений, конкурируют с правами лица на образование, которые так или иначе связаны с установленной или избранной государством системой образования.

Такие конфликты многократно решались в практике конституционных судов других государств. Так, Федеральный Конституционный суд Германии в решении от 14 июля 1998 года по делу о реформе правописания немецкого языка (*см.: BVerfGE 98, 218, 244*), со ссылкой на свою же предыдущую практику, подчеркнул, что согласно первому предложению части второй статьи 6 Основного закона родители имеют право и обязанность заботиться о своих детях и свободно по своему усмотрению их воспитывать. По сравнению с другими лицами, участвующими в воспитании детей, родители имеют приоритетное право на выбор воспитания детей постольку, поскольку это не ограничивает в статье 7 Основного закона возложенную на государство обязанность осуществлять надзор за всей системой образования. Поэтому родители ответственны за воспитание своих детей и в принципе имеют право требовать возможности влиять на воспитание детей также в отношении содержания школьных предметов обучения. Тем не менее, первое предложение части второй статьи 6 Основного закона не дает родителям эксклюзивное право на воспитание. В смысле образования право и обязан-

ность родителей воспитывать своих детей стыкуется с задачами государства по надзору за системой образования. Данная задача государства не подчинена правам родителей, а стоит наравне с ними (*gleichgeordnet*). Воспитание детей, пока они посещают школу, является совместной обязанностью родителей и школы. Выполнение ее надлежит осуществлять в форме разумного взаимосоотрудничества. Поэтому государству в отношении школ следует учитывать общеплановую ответственность родителей в воспитании детей и заботиться об открытости для многообразия взглядов, насколько это может "выдержать" упорядоченная государственная школьная система. Установление необходимых границ между правами родителей и задачами государства в отношении воспитания детей является обязанностью законодателя.

И статья 2 1-го протокола ЕКПЧ, среди прочего, предусматривает, что государство при осуществлении функций, взятых на себя в сфере образования, соблюдает право родителей на обеспечение своим детям такого образования и обучения, которое согласуется с их религиозными убеждениями и философскими взглядами. Данной статьей гарантируется право родителей на соблюдение их взглядов на образование детей. Это же подчеркивает и заявитель. Родители, выполняя свою самоосознанную обязанность в отношении своих детей, несут ответственность за такой важный этап в жизни детей, как получение среднего образования. В связи с этим родители могут требовать, чтобы в процессе образования их детей были учтены религиозные и философские убеждения родителей. Таким образом, право родителей созвучно ответственности, которая тесно связана с правом на образование и использованием этого права.

Как пояснил ЕСПЧ, в статье 2 1-го протокола ЕКПЧ ни прямо, ни косвенно не содержится указания на язык обучения. К такому выводу ЕСПЧ пришел по делу о Бельгийской лингвистике (см. §I.V.б. упомянутого решения), по которому родители франкоговорящих детей Бельгии обжаловали Бельгийскую школьную систему, а именно, государственное распределение в нескольких регионах, целью которого было установить язык обучения в школах конкретного региона. Суд признал, что это не соответствует статье 14 ЕКПЧ (во взаимосвязи со статьей 2 1-го протокола), поскольку франкоговорящие дети лишены права посещать французскую школу только по причине их места жительства. По данному делу ЕСПЧ также пришел к выводу, что



религиозные убеждения и философские взгляды родителей не связаны с лингвистическими факторами. ЕСПЧ сделал вывод: если бы в понятиях "религиозные убеждения" и "философские взгляды" содержались и лингвистические факторы, то это означало бы "прочитать в конвенции что-то такое, что в ней ничуть не написано". ЕСПЧ признал, что ЕКПЧ не возлагает на государство обязанности учитывать пожелания родителей в отношении языка, на котором образование получается. ЕСПЧ считает, что статья 2 1-го протокола никоим образом не возлагает обязанности гарантировать в государственных школах право родителей выбирать для своих детей такой язык обучения, который не является государственным языком.

К тому же нельзя утверждать, что Закон об образовании запрещает родителям детей влиять на пути процесса образования. Согласно части третьей статьи 30 Закона об образовании у руководителей учебных заведений имеется обязанность обеспечивать создание самоуправления учебного заведения, если это иницируется учащимися, педагогами или родителями учащихся. Статьей 31 данного закона определено, что в работе самоуправления общеобразовательных и средних учебных заведений участвуют представители, делегированные учредителем заведения, учащимися, их родителями и работниками заведения. Самоуправление разрабатывает предложения по развитию учебного заведения, обеспечивает сотрудничество учебного заведения с родителями учащихся, вносит предложения на имя руководителя учебного заведения и по реализации образовательных программ.

**Таким образом, оспариваемая норма не противоречит статье 2 1-го протокола ЕКПЧ о соблюдении в процессе образования религиозных убеждений и философских взглядов родителей.**

**11.** Статья 2 1-го протокола ЕКПЧ определяет, что никого нельзя лишать права на образование. И хотя данная статья сформулирована в негативном изложении, а именно, "никого нельзя лишать права [...]", нет сомнений, что она все-таки предусматривает "право". Негативная формулировка данной статьи не является случайной, и у нее имеются свои правовые последствия. Данная статья не возлагает на государство никакой обязанности, вменяющей бы ему за счет бюджетных средств

обеспечить или субсидировать получение любого вида или уровня образования. Данный вывод ЕСПЧ связан корнями с тем обстоятельством, что государства-участники уже создали каждый свою систему образования. Поэтому статьей 2 1-го протокола лицу гарантируется право пользоваться их возможностями, которые открывает уже существующая в государстве система образования. Чтобы право на образование было эффективным, его бенефициару надлежит обеспечить возможность извлекать выгоду от полученного образования, то есть получить образование в том или ином виде согласно действующим в государстве правилам, а также полагаться на официальное признание оконченного образования (см.: Grosz S., Beatson J., Duffy P. *Human Rights. The 1998 Act and the European Convention*. London: Sweet & Maxwell, 2000, p. 359–360). В свою очередь, Европейская Комиссия по правам человека (далее – Комиссия) пришла к выводу, что статья 2 1-го протокола относится главным образом к начальному образованию. Государство может регулировать доступность других видов образования, не нарушая статью 2 1-го протокола. Комиссия считает, что у государства не имеется обязанности обеспечивать возможность получения высшего или специального образования (см., например, заявления № 5962/72 и № 7671/76).

Одновременно следует указать, что статья 2 1-го протокола ЕКПЧ распространяется как на среднее, так и на высшее образование в том объеме, в каком соответствующий уровень образования доступен согласно нормативным актам государств-участников. И хотя статья 2 1-го протокола, главным образом, распространяется на начальное образование, тем не менее, если созданы другие виды и уровни образования, то данная статья касается и их тоже. Например, Комиссия сделала вывод, что возможность получения оплачиваемого государством высшего образования допустимо ограничить таким образом, чтобы доступ в высшие учебные заведения был закрыт для тех студентов, которые достигли такого необходимого академического уровня, чтобы извлечь наибольшую выгоду из уже полученного образования (см. заявление № 8844/80). Похожими являются практики ЕСПЧ и Конституционного суда при интерпретировании права лица на справедливый суд. А именно, что ЕСПЧ не возлагает обязанности создать суд кассационной инстанции, тем не менее, если таковая создана, то в деятельности такого суда надлежит соблюдать часть первую статьи 6 ЕКПЧ и

первое предложение статьи 92 Конституции (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2003 года по делу № 2003-04-01).

ЕСПЧ пришел к выводу, что содержание школьных программ в принципе в компетенции государств-участников (см. §53 решения ЕСПЧ "Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark" ). И хотя статья 2 1-го протокола ни прямо, ни косвенно не содержит указания на язык обучения, право на образование может стать бессмысленным (meaningless), если реализовать его не будет возможно по причине языкового барьера (см.: "Case "Relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium" v. Belgium (Merits)" I.B. 3.§).

Первое предложение статьи 112 Конституции, определяющей, что каждый имеет право на образование, подлежит интерпретированию также, как статья 2 1-го протокола ЕКПЧ. Напротив, второе и третье предложения статьи 112 Конституции предусматривают для лиц расширенные права. И хотя статья 2 1-го протокола ЕКПЧ не возлагает на государство обязанности образовать систему образования по установленной форме, второе предложение статьи 112 Конституции вменяет обеспечить возможность бесплатного получения начального и среднего образования. В свою очередь, третье предложение данной статьи даже определяет, что начальное образование является обязательным.

Так как в Латвии образована и существует система среднего образования, первое и второе предложения статьи 112 Конституции несомненно содержат и доступность среднего образования. В свою очередь, оспариваемая норма, с учетом лингвистических факторов, может быть ограничением содержащихся в данной статье прав. Однако то, является ли такое ограничение уважительным, с учетом содержащейся в заявлении формулировки требования, подлежит оценке во взаимосвязи со статьей 14 ЕКПЧ и статьи 91 Конституции.

**12.** Статья 91 Конституции предусматривает, что все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации. Похожие всеобщие дискриминационные запреты содержатся во многих конституциях Европейских стран. Как Конституционный суд уже пришел к выводу (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03), аналогично первому предложению статьи 91 Конституции часть первая

статьи 3 Основного закона Германии определяет, что "все люди равны перед законом". Содержащийся в данной статье принцип равенства оценивается как право, которое действует непрерывно. Судебные и многочисленные источники специальной литературы в Германии признают, что из части первой статьи 3 Основного закона вытекает субъективное публичное право на обход равенства (см.: *Grundgesetzkommentar. Band 1, 5. Auflage, München, Verlag C.H.Beck, 2000, S. 195*).

Для оценки, соответствует ли оспариваемая норма упомянутым нормам по запрету дискриминации, необходимо выяснить:

- a) какие лица находятся в равных или различных обстоятельствах;
- b) предусматривает ли оспариваемая норма равное или различное отношение к таким лицам;
- c) имеется ли у такого отношения объективное и разумное основание, а именно, существует ли легитимная цель и соблюден ли принцип соразмерности.

**13.** Принцип правового равенства вменяет одинаковое отношение только для тех лиц, которые находятся в одинаковых и сравнимых обстоятельствах. Данный принцип допускает и даже требует различного отношения к лицам, находящимся в различных обстоятельствах. Однако, только тогда, когда констатировано, что имеет место объективное и разумное основание, принцип равенства допускает различное отношение к лицам, находящимся в одинаковых обстоятельствах, или одинаковое отношение к лицам, находящимся в различных обстоятельствах (см., например, пункт 1 части выводов решения Конституционного суда по делу № 2000-07-0409).

Конституционный суд согласен с заявителем, который, среди прочего, указывая на решение ЕСПЧ по делу *Thlimmenos v. Greece* (см. §44 упомянутого решения), отметил, что принадлежащие к национальным меньшинствам лица не находятся в одинаковых обстоятельствах с лицами, которые относятся к основной нации. Среди критериев, определяющих такие различия, можно упомянуть языковую и этническую принадлежность. Эти критерии могут и не соответствовать полностью ситуации, поскольку язык, на котором говорит школьник, может не совпадать с его этнической принадлежностью, а также избранный школьный язык обучения может отличаться от родного языка лица.

Согласно части первой статьи 9 Закона об образовании в учебных заведениях государства и самоуправлений образование получают на государственном языке. В таких школах учатся главным образом лица, для которых государственный язык является родным языком. Пункт 2 части второй статьи 9 Закона об образовании предусматривает, что в школах, в которых реализуются образовательные программы национальных меньшинств, можно получить образование и на другом языке. Значит, при разработке Закона об образовании законодатель позаботился о том, чтобы в таких школах принадлежащие к национальным меньшинствам лица могли бы получить образование и на своем родном языке.

Оспариваемая норма однозначно указывает на то, что в школах, где реализуются образовательные программы национальных меньшинств, не имеется возможности для освоения всего содержания обучения только на языке национального меньшинства. Данная норма, как уже упоминалось ранее, предусматривает пропорцию языков обучения, а именно, не менее трети пятого содержания обучения надлежит освоить на государственном языке, то есть на языке, который для учащихся не является родным языком.

**В связи с этим, оспариваемая норма только частично предусматривает различное отношение к лицам, находящимся в различных обстоятельствах.**

**14.** С таким выводом согласен и представитель заявителя, который указал, что оспариваемая норма только частично предусматривает различное отношение к лицам, находящимся в различных обстоятельствах. Это однозначно вытекает из оспариваемой нормы, которая **не запрещает** в школах, реализующих образовательные программы национальных меньшинств, использовать при освоении содержания обучения другой, а не государственный язык, но только – с соблюдением установленной оспариваемой нормой пропорции.

В связи с данным обстоятельством подлежит отклонению аргумент заявителя о схожести рассматриваемого дела с разрешенным ЕСПЧ делом *Cyprus v. Turkey*. По упомянутому делу суд пришел к выводу, что статья 2 1-го протокола ЕКПЧ нарушена, поскольку Турецкая Республика Северного Кипра запретила детям греков продолжать среднее образование в северной части острова, хотя приняла на себя ответственность и создала

греческие начальные школы. У детей греков, которые в начальной школе учились только на греческом языке, вообще не было возможности получить среднее образование на этом языке на севере острова, то есть в турецкой части Кипра. Альтернативное решение, а именно, что образование на греческом языке имеется возможность получить на юге острова, то есть в греческой части Кипра, ЕСПЧ отклонил, основываясь на нарушении частной жизни (см. §§277–280 упомянутого решения).

Точно также не признается схожесть рассматриваемого дела с разъяснительным мнением (*advisory opinion*) Постоянного Международного суда от 6 апреля 1935 года по делу о школах национальных меньшинств Албании, в котором был дан анализ обязательствам Албании разрешить национальным меньшинствам учреждать свои частные школы. В 1933 году Албания, с оговоркой на соответствующие изменения в конституции, решила закрыть все – как албанские, так и национальных меньшинств – частные школы. Суд пришел к выводу, что с закрытием частных школ этнические и религиозные особенности основной нации остались незатронутыми, все-таки представители национальных меньшинств потеряли институции, необходимые для сохранения их самобытности, ритуалов и т.д. Таким образом, Албания не могла ссылаться на одинаковое отношение к основной нации и представителям национальных меньшинств, поскольку в отношении представителей национальных меньшинств могло иметь место различное отношение (см.: *Minority schools in Albania. Advisory opinion of Permanent Court of Justice. [http://www.icj-cij.org/cijwww/cdecisions/ccpij/serie\\_AB/AB\\_64/01\\_Ecoles\\_inoritaires\\_Avis\\_consultatif.pdf](http://www.icj-cij.org/cijwww/cdecisions/ccpij/serie_AB/AB_64/01_Ecoles_inoritaires_Avis_consultatif.pdf)*).

**15.** Так как Конституционный суд пришел к выводу, что оспариваемая норма только частично предусматривает различное отношение к лицам, находящимся в различных обстоятельствах, как уже упоминалось в пункте 11 настоящего решения, подлежит констатации ограничение права на образование. Таким образом, необходимо оценить данное ограничение, а именно, выяснить, установлено ли оно законом, имеется ли у него легитимная цель и соответствует ли оно принципу соразмерности.

**16.** В основе ограничения основного права каждого лица должны лежать обстоятельства и аргументы, почему это необходимо. Значит, ограничение устанавливается в пользу важных интересов – легитимной цели. Конституционный суд уже пришел

к выводу, что статья 4 Конституции, определяя, что латышский язык является государственным языком Латвийской Республики, предоставил ему конституционный статус. Учитывая то, что в условиях глобализации Латвия является единственным местом в мире, где латышский язык может быть гарантирован и в связи с этим существование и развитие и основной нации, сужение сферы использования латышского языка как государственного языка на территории государства недопустимо и может рассматриваться также в качестве угрозы демократическому устройству государства (см. пункт 3.2. части выводов решения Конституционного суда от 21 декабря 2001 года по делу № 2001-04-0103). При установлении ограничений, целью которых является защита государственного языка, следует учитывать то, что латышский язык как государственный язык в Латвии закреплен только недавно, а также то, что в силу исторических обстоятельств с 1940 года по 1990 годы использование латышского языка находилось в состоянии значительного упадка (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 5 июня 2003 года по делу № 2003-02-0106).

Тем не менее, легитимной целью ограничения оспариваемой нормы является не только защита государственного языка. При принятии оспариваемой нормы законодатель учел конституционный статус латышского языка и выбрал закрепление использования государственного языка и в системе образования как основу для дальнейших возможностей лица полноценно использовать государственный язык и таким образом включиться в общество, извлечь из системы образования какую-то пользу. Конституционный суд согласен с мнением Сазймы, что предусмотренное в оспариваемой норме совершенствование системы образования преследует включение представителей национальных меньшинств в Латвийское общество и одновременно соблюдает их право сохранять, использовать и развивать свой родной язык, этническую и культурную самобытность. Таким образом, и косвенно обеспечено право каждого использовать государственный язык в любой сфере жизни на всей территории государства. При анализе заключений международных институций, следует вывод, что принципиальных возражений против необходимости реформы образования не высказано. Прямо противоположное. Так, например, в период своего визита 12–13 октября 2004 года верховный комиссар ОБСЕ по вопросам

национальных меньшинств Рольф Экеусс признал, что у Латвии имеется не только право, но даже **обязанность** обеспечить школьникам национальных меньшинств обучение на государственном языке и одновременно – сохранение идентичности национальных меньшинств (*OSCE High Commissioner on National Minorities. Statement to the Permanent Council. 28 October 2004. См. том 2 дела, стр. 77–83*). Данная обязанность вытекает и из части первой статьи 29 Конвенции о правах ребенка. Пункт "d" ее требует воспитать ребенка в таком духе, чтобы он был подготовлен для сознательной жизни в свободном обществе, в котором правят понимание, мир, терпимость, равенство мужчин и женщин и дружба между всеми народами и лицами, принадлежащими ко всем этническим, национальным и конфессиональным группам, а также к основной нации.

Кроме того, для установления пропорции языков обучения имеется еще одна цель – защита прав других лиц. А именно, представителям национальных меньшинств, желающих освоить государственный язык на приемлемом уровне, используя его и при освоении содержания обучения, должна быть дана такая возможность. Ограничивая ее, нарушаются не только их право на образование, в том числе оплачиваемое государством высшее образование, но и их возможности по использованию государственного языка в определенных сферах. Как указал на судебном заседании представитель Саэймы, многие дети представителей национальных меньшинств выбрали учебу в школах с государственным языком как языком обучения. О необходимости в использовании государственного языка при освоении содержания обучения косвенно свидетельствует и упомянутое на судебном заседании, что в Латвии отсутствуют такие частные школы, в которых в качестве языка обучения не использовался бы и государственный язык.

**Значит, у оспариваемой нормы имеется легитимная цель – укрепление использования государственного языка и защита прав других лиц.**

**17.** И хотя заявитель и Саэйма едины в мыслях о том, что у оспариваемой нормы имеется легитимная цель, отдельно оценивается ее соответствие принципу соразмерности. Данный принцип определяет, что в случае, когда публичная власть ограничивает право и законные интересы лица, надлежит соблюдать разумное равновесие между интересами общества и индивида.



Для констатации, соблюден ли принцип соразмерности, подлежит выяснению, **приемлемы** ли для достижения легитимной цели избранные законодателем средства, **не имеется ли щадящих** средств для достижения данной цели и являются ли действия законодателя соответствующими или **пропорциональными**. Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из этих критериев, то она не соответствует и принципу соразмерности и является противоправной (см. пункт 3.1. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 3 части выводов решения от 27 июня 2004 года по делу № 2003-04-01).

**18.** Для достижения легитимной цели законодатель в рамках системы образования избрал несколько средств. Прежде всего, среди таковых подлежат упоминанию как изучение государственного языка в качестве отдельного предмета и его использование при освоении содержания обучения. В оспариваемую норму включено одно из них – использование государственного языка при освоении содержания обучения в соответствии с пропорцией использования языков обучения.

Согласно данной пропорции часть содержания обучения осваивается на родном языке национальных меньшинств и часть – на государственном языке или на обоих языках. Школы, при составлении своих программ **начального образования**, могут выбирать один из образцов программы начального образования национальных меньшинств. В свою очередь, при реализации предусмотренных для национальных меньшинств программ **общего среднего образования**, учебные заведения сами определяют используемый язык при освоении учебного предмета с соблюдением установленной оспариваемой нормой пропорции. Избранная программа лицензируется в Министерстве образования и науки. Например, в учебном плане Рижской еврейской средней школы имени Ш.Дубнова на 2004/2005 годы предусмотрено, что истории, спорту, деловой информации, географии, химии, биологии и истории культуры школьники обучаются на государственном языке, а алгебре и геометрии, экономическим основам бизнеса и физике – билингвально. Освоение содержания обучения на русском языке установлено по таким предметам, как русский язык и литература, основы иудаизма и история еврейского народа. В Рижской Золитудской гимназии на государственном языке осваиваются такие

предметы, как алгебра, история, спорт, экономические основы бизнеса, деловая информатика, география. Прочие предметы преимущественно осваиваются на русском языке; некоторые и поочередно – один час на латышском, а другой на русском языке (см. материалы дела, том 2, стр. 160–177). В разных школах более пяти или даже все предметы, уже начиная с 1 сентября 2004 года, изучаются на государственном языке, например, во 2 Лимбажской средней школе, во 2 Гулбенской средней школе, в Иецавской средней школе Бауского района и Рижской Украинской средней школе (см. материалы дела, том 4, стр. 5–6).

В пояснении Министерства образования и науки Конституционному суду указаны многие факторы, определившие обоснованность избранного средства. **Во-первых**, это фактор преимущественности, поскольку с созданными в соответствии с государственным стандартом начального образования моделями удельный вес использования государственного языка при освоении содержания образования достигает 50–70 процентов. Таким образом, предусмотренный в средней школе удельный вес государственного языка – три пятых – является логичным продолжением установленной при начальном образовании пропорции языкового использования. Кроме того, учеба в государственных высших учебных заведениях проходит только на государственном языке, а вступительные экзамены в таковые объединены с государственными проверками в средней школе. **Во-вторых**, выбор предусмотренного оспариваемой нормой средства определяет научный фактор, а именно, необходимость способствовать педагогически правильному выбору в учебных заведениях изучаемых на государственном языке предметов. **В-третьих**, важная роль принадлежит и практическому фактору. Он содержит цель содействовать формированию таких образовательных программ и выбора языков обучения, обеспечивающих подготовленность и конкурентоспособность выпускника в государстве, в котором государственным языком является латышский язык. Как отметила на судебном заседании Ина Друвиете, в Латвии "в корзину знаний" неопровержимо входит и латышский язык, ибо в случае, когда люди не знают латышского языка, речь может идти только "об освоении абстрактного факта, о его понимании, но о практической невозможности использовать данные знания в ежедневной работе".

Дополнительно к этим факторам следует учитывать и то, что законодатель при принятии в 1995 году изменений в Закон Латвийской Республики об образовании (*см. пункт 4 настоящего решения*) констатировал, что только при "изолированной" от латышского языка учебе нельзя достичь достаточного уровня знания и практического использования языка. Как указано в ответном письме Сэймы, научно-обоснованным является подход, что освоение языка способствует изучению других предметов на этом языке.

Как признала на судебном заседании Ина Друвиете, модель билингвального образования подлежит оценке не только с педагогической, но и с социолингвистической точек зрения. Она не согласна с утверждением, что необходимо увеличить количество часов латышского языка. Это не даст результатов. Осваивая только язык, человек научиться отвечать на вопросы, используя более или менее готовые фразы и т.п., но таким образом не активизируется то, что называется врожденным механизмом освоения языка. На судебном заседании с этим согласился и представитель заявителя, сказав, что метод билингвального образования как таковой не оспаривается. Он обратил внимание на то, что метод билингвального образования является сложным и его реализация – трудно прогнозируема. Тем не менее, для обеспечения равенства и недискриминации принадлежащих к национальным меньшинствам лиц, а также и права на сохранение своей культурной идентичности, способствования освоению государственного языка и интеграции таких лиц, метод билингвального образования широко применяется. Такой подход к процессу образования в школах национальных меньшинств указан в Гаагской рекомендации о правах национальных меньшинств на образование. На данную рекомендацию на судебном заседании ссылался и представитель заявителя. В пояснении к пункту 13 Рекомендаций указано, что части предметов в школах национальных меньшинств следует обучаться на языке национального меньшинства и постепенно следует увеличивать количество тех предметов, которым обучаются на государственном языке (*см.: The Hague Recommendations Regarding the Educational Rights of National Minorities (and) Explanatory Note, October 1996 <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/hague/index.php>*).

**Таким образом, избранное законодателем средство – использование государственного языка при освоении содержания обучения с определением пропорции использования языков обучения – в целом приемлемо для достижения легитимной цели.**

**19.** Установленное оспариваемой нормой ограничение основных прав соразмерно только тогда, если не имеется никаких других средств, которые были бы также действенны и при выборе которых ограничение основного права было менее ошутимым. При оценке того, возможно ли также щадящее достижение легитимной цели, Конституционный суд учитывал, что щадящим средством является не любое другое, а только такое средство, с помощью которого можно достичь легитимной цели с таким же самым качеством. При выяснении возможности щадящего решения, суд не может действовать вместо законодателя и государственного управления. Это распространяется и на формирование политики образования, поскольку она является сферой, в которой государственным институциям дана наибольшая свобода действий. Например, если методы обучения различны и государство избрало один из них, то суд не может избрать другой, даже если это было бы понаучному правильно. Как на судебном заседании было констатировано, одного только билингвального образования имеется 200 разных моделей с их бесчисленными вариациями (*см. также материалы дела, том 6, стр. 90–110*).

**19.1.** Заявитель указал, что существует другое средство, чем предусмотренное оспариваемой нормой. Например, можно было бы увеличить количество предусмотренных для освоения государственного языка часов. Сазайма обоснованно считает, что такое средство было бы в еще большей мере ограничительным, поскольку привело бы к увеличению общей нагрузки на школьников и угрозе качеству освоения других предметов. Точно также в эффективности такого средства вызывает сомнение факт, что за последние 15 лет, когда государственный язык преподается в качестве отдельного предмета, существенно улучшить знание латышского языка не удалось. Значит, такое средство никоим образом не подлежит признанию щадящим. Как уже ранее указывалось (*см. пункт 18 настоящего решения*), только изучение государственного языка в качестве отдельного предмета не является эффективным. Необходим также опыт использования

языка, и такой опыт можно получить, главным образом, используя язык при освоении содержания обучения.

**19.2.** Другого щадящего средства, как только увеличение количества часов государственного языка, в заявлении не приведено. О них представитель заявителя не упомянул и во время суда. Из материалов комиссии и заседаний видно, что в ходе принятия оспариваемой нормы шли дебаты и по другим возможным ее редакциям (см. *третье чтение закона "О внесении изменений в Закон об образовании"*. Материалы дела, том 3, стр.97). В поисках формулировки нынешней редакции оспариваемой нормы, слова "только на государственном языке" было рекомендовано заменить словами "главным образом, на государственном языке" (*предложение №48*), "не менее трех учебных предметов, а также латышский язык и литература" (*№46*), "в средних учебных заведениях национальных меньшинств 40 процентов предметов преподают на родном языке, не считая преподавание родного языка и литературы" (*№52*), "освоение содержания обучения определяется согласно статье 41 Закона об образовании" (*№53*). На заседании Комиссии Сазймы по образованию, культуре и науке 28 января 2004 года депутат Яков Плинер упомянул, что "язык обучения для школы надлежит определять по согласованию с местным самоуправлением, поскольку Министерство образования и науки не умнее школы и местного самоуправления" (см. *протокол № 7 заседания комиссии*. Материалы дела, том 3, стр. 36). Данный депутат в адресованном на имя нескольких должностных лиц письме предложил, что было бы желательно преподавать на государственном языке пять учебных предметов (включая латышский язык и литературу) и одновременно отвести для латышского языка и литературы не четыре, а все шесть часов (см. *материалы дела, том 3, стр. 110*).

**19.3.** Конституционный суд считает, что заявитель ни на заседании Сазймы, ни на судебном заседании не указал ни одного щадящего средства, которое позволило бы так же эффективно достичь легитимной цели. Все упомянутые средства или только корректировали оспариваемую норму, или также предусматривали полностью отличающийся подход. Например, если самоуправлению были бы делегировано право выбирать школьный язык обучения, то права школьников могли бы быть нарушены, поскольку каждое самоуправление могло бы установить свой язык обучения, используемый при освоении содержания обуче-

ния. Это усложнило бы возможности дальнейшего образования школьника и ограничило бы его возможности интегрироваться в общество, поскольку используемый в процессе образования язык не соответствовал бы тому языку, который при общении используют другие. Ни одно из упомянутых средств не считается щадящим, поскольку, в отличие от предусмотренного оспариваемой нормой, не позволило бы полноценно продолжать **закрепление** латышского языка в системе образования и в будущем, не соблюдало бы **преемственность** в ходе реформы образования и в системе образования, а также не обеспечивало бы связанного с условием языков обучения **единообразия** во всем государстве.

Напротив, оспариваемая норма является достаточно эластичной. Во-первых, она позволяет при освоении содержания обучения использовать латышский язык больше, чем в только трех пятых частях. Во-вторых, школы, в сотрудничестве с Министерством образования и науки, могут достаточно свободно определять содержание своих образовательных программ, и выбор языка по конкретным предметам (государственный язык, язык национального меньшинства, распределение предмета для обучения на двух языках). Об этом свидетельствует и то обстоятельство, что в государстве не имеется единой образовательной программы, а что они очень разнообразны. А именно, каждая школа при участии министерства может приложить использование языка к своей особой ситуации. В-третьих, оспариваемая норма требует охранять идентичность и культуру национальных меньшинств.

**В связи с этим следует вывод, что не имеется других щадящих средств для достижения легитимной цели.**

**20.** И наконец, Конституционному суду надлежит выяснить, являются ли действия законодателя соответствующими или пропорциональными. А именно, обеспечивает ли избранное законодателем средство то, что выгода, которую приобретет общество при установлении ограничения основных прав лица, больше причиненного интересам отдельного индивида ущерба. Для констатации, соблюден ли принцип пропорциональности, надлежит привлечь внимание к следующим вопросам:

- а) определяет ли предусмотренная оспариваемой нормой пропорция использования языков обучения язык, на котором выполняются государственные проверочные работы;

- b) не ухудшает ли введение оспариваемой нормы качество освоения содержания обучения;
- c) обеспечен ли при принятии оспариваемой нормы щадящий переход на новое правовое регулирование.

**20.1.** Образование является комплексным процессом, включающим как освоение содержания обучения, так и оценку результатов такого процесса. Оспариваемая норма определяет пропорцию языков обучения при освоении содержания обучения, тем не менее из нее прямо не вытекает, на каком языке подлежат выполнению государственные проверочные работы. Согласно пункту 3.3 приложения 3 Правил, с 2007 года "содержанием государственной проверочной работы является латышский язык".

Сазйма в дополнительных разъяснениях указала, что при толковании пункта 3.3. приложения 3 в отрыве от прочих норм и при использовании только метода грамматической интерпретации его можно интерпретировать неправильно. А именно таким образом, что язык, на котором выполняется государственная проверочная работа, мог бы быть отличающимся от языка освоения содержания обучения. Издатель Правил – Кабинет министров, отвечая на письмо Конституционного суда, обращает внимание на то, что упомянутая норма не ограничивает право школьника выбирать язык государственных проверочных ответов.

Конституционный суд признает, что в компетенции Сазймы и Кабинета министров устанавливать оптимальное равновесие между предусмотренной оспариваемой нормой пропорцией языков обучения и языком государственной проверочной работы, принимая во внимание то, что на экзамене должна иметься возможность проверить, способен ли выпускник школы продолжать образование на латышском языке – единственном языке, на котором проходит учеба в государственных высших учебных заведениях. Тем не менее, при интерпретации пункта 3.3. приложения 3 Правил таким образом, что данная норма не ограничивает право школьника выбирать язык государственных проверочных ответов, соблюдается как оспариваемая норма, так и принцип соразмерности.

**20.2.** Во время судебного заседания было высказано опасение о влиянии оспариваемой нормы на процесс образования и изменения в качестве образования, а также о том, что контроль за процессом образования и качеством образования является очевидно недостаточным. Так как в контексте данного высказы-

вания представитель заявителя на судебном заседании указал на обязанность институции, издавшей оспариваемый акт, по доказыванию и обоснованию, Конституционный суд считает, что имеется необходимость выяснить также то, у какого участника дела в процессе Конституционного суда имеется обязанность по доказыванию и обоснованию.

**20.2.1.** Представитель заявителя считает, что в процессе Конституционного суда обязанность по доказыванию и обоснованию лежит на институции, издавшей оспариваемый акт. Сам Конституционный суд играет активную роль в добывании доказательств и даче обоснования. Кроме того, пункт 4 части первой статьи 18 Закона о Конституционном суде возлагает обязанность включить в заявление юридическое обоснование к нему. Саэме при подготовке ответного письма следует не только ограничиваться согласием с упомянутым в заявлении или не признанием силы за содержащимися в нем аргументами, но и надлежит дать исчерпывающее, полное обоснование и привести для своих утверждений необходимые доказательства. Данный вывод связан корнями с обстоятельством, что принявший оспариваемую норму сам лучше всего знает ее обоснование, необходимость и влияние на существующие правовые отношения. В связи с этим обязанность институции, издавшей оспариваемый акт, по доказыванию и обоснованию несравнимо больше, чем у заявителя. И хотя это не освобождает заявителя от обязанности привести доказательства и дать обоснование, тем не менее в рамках настоящего дела именно Саэме надлежит привести все необходимые доказательства тому, чтобы объективно и насколько только это возможно обосновать влияние оспариваемой нормы на образование и качество процесса образования.

**20.2.2.** Представитель заявителя на судебном заседании указал: оспариваемая норма сама по себе не является дискриминационной, тем не менее, предусмотренное ею ограничение может привести к такой ситуации, что принадлежащим к национальным меньшинствам детям будет предлагаться низкого качества образование. Также на судебном заседании сомнению было подвергнуто то, полностью ли подготовлены школы, имеются ли у педагогов соответствующие образование и опыт, изданы ли необходимые учебные пособия и т.д.

Во-первых, Конституционный суд указал, что, рассматривая настоящее дело, в его компетенцию не входит решение вопроса



об эффективности введения оспариваемой нормы. Во-вторых, в настоящее время не имеется возможности констатировать влияние оспариваемой нормы на образование и качество процесса образования, поскольку она в силе неполных девять месяцев, а влияние на качество возможно оценить только в долгосрочной перспективе. В связи с этим у Сазймы объективно не было возможности доказать то, что в результате введения оспариваемой нормы не ухудшится качество образования или процесса образования.

Как Сазйма, так и Инспекция предоставили Конституционному суду пространную информацию о подготовительных мероприятиях по введению оспариваемой нормы. Например, для педагогов были обеспечены курсы повышения образования по государственному языку и по методике обучения соответствующего предмета, была значительно увеличена необходимая материальная база для преподавания учебных предметов на государственном языке. И Сазйма указала, что в течение семи лет при реализации политики образования национальных меньшинств выделено государственное бюджетное финансирование в размере 10 539 667 латов (*детальную информацию по использованию данной суммы смотреть в материалах дела, том 6, стр. 208–209*).

К материалам дела (*см. материалы дела, том 3, стр.198–218, том 4, стр.1–64*) приложена обобщенная Инспекцией за 2003 и 2004 годы информация о готовности школ к введению требования – предыдущей редакции оспариваемой нормы – подпункта 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании, что в учебных заведениях учеба проходит только на государственном языке. Данная информация свидетельствует, что школы в большинстве своем были готовы к осуществлению этого требования. Согласно упомянутой информации и знание языка педагогами в целом было достаточным, чтобы преподавать содержание обучения только на государственном языке. Критически оценено обеспечение книгами и методическими пособиями, а именно, 65 процентов педагогов указали, что школы снабжаются книгами и методическими пособиями только частично.

Эти данные, конечно, прямо не могут подтвердить качественные изменения образования, ни также что-либо спрогнозировать. Заключение упомянутых государственных институций, также информативные сообщения Министерства образования и науки за 16 августа и 1 октября 2004 года о готовности школ

национальных меньшинств к реформе образования и началу учебного года (*см. материалы дела, том 6, стр.173–209*), подтверждают вложение средств и усилий, а также проведение разных мероприятий с целью по возможности эффективно внедрить оспариваемую норму. Тем не менее, были ли данные меры достаточными и действительно эффективными, не является вопросом, подлежащим констатированию и оценке в процессе Конституционного суда.

**В связи с этим в настоящее время не подлежит доказыванию по делу, что введение оспариваемой нормы приведет к падению качества образования и процесса образования.**

**20.2.3.** И хотя в настоящее время не доказуемо влияние оспариваемой нормы на качество образования и процесса образования, должен быть такой механизм, с помощью которого в дальнейшем можно было бы констатировать качественные изменения. Особенно это относится к качеству процесса образования. Изменения в нем в настоящее время можно не только контролировать, но даже следует активно контролировать. Этого требует содержащееся в первом предложении статьи 112 Конституции право на образование. Кроме того, из данного предложения вытекает, что механизм контроля качества должен быть объективным, всесторонним, профессиональным, регулярным, а также основывающимся на научных выводах и методах. Обязанностью государства является обеспечить сбор таких данных, при анализе которых можно принять развернутые решения, а также предоставлять обществу, учащимся и их родителям информацию о качественных изменениях образования и о ходе процесса образования.

Несмотря на то, что в рамках настоящего дела не в компетенции Конституционного суда давать анализ или оценку существующего в государстве механизма контроля качества образования или процесса образования (например, экзаменации или надзору, осуществляемого Инспекцией), суд, основываясь на полученных во время подготовки и разрешения дела заключениях, высказывает сомнение о достаточной эффективности данного механизма. В настоящее время механизм контроля, главным образом, направлен на получение сведений количественного, а не качественного характера. Обобщение и анализ этих сведений является недостаточным. Уже полученные ранее сведения недостаточно систематизированы и проанализированы. Это косвенно подтверждает письмо Центра экзаменации образования и содержания на

имя Конституционного суда (см. материалы дела, том 4, стр. 65). К тому же, в 1996/97 учебном году не проведены систематические исследования о качественных изменениях образования национальных меньшинств. В связи с этим, может возникнуть ситуация, что любые внедряемые в систему образования новшества не достигнут своей цели и процесс образования потеряет смысл.

**Значит, существующий механизм контроля качества образования и процесса образования не является достаточно эффективным.**

**20.3.** Представитель Сазймы на судебном заседании поддержал высказанное Сазймой в ответном письме мнение, что школам было дано достаточное время для подготовки к требованиям оспариваемой нормы, что надзор за процессом образования идет и педагоги в целом подготовлены для работы в соответствии с предусмотренной оспариваемой нормой пропорцией языков обучения.

Упомянутое выше Конституционный суд не может ни подвергнуть сомнению, ни утверждать. Однако, для выяснения, предусмотрен ли при принятии оспариваемой нормы щадящий переход, не надо анализировать только использованные денежные суммы, изданные учебные пособия, организованные для обучения педагогов курсы и т.п. В процессе образования самым главным является сам учащийся и его способности подстроится к новым требованиям, и особенно к таким, которые влияют на язык освоения содержания обучения. Так как оспариваемая норма касается среднего образования, предыдущему процессу обучения необходимо было быть достаточно долго направленным на подготовку учащегося к требованиям оспариваемой нормы. О том, насколько данный подготовительный процесс был соответствующим для каждой конкретной школы, в судебном процессе судить невозможно.

Здесь же, руководствуясь установленным нормативными актами, имеется необходимость для вывода, была ли при принятии оспариваемой нормы необходимость предусмотреть щадящий переход. А именно, законодателю при принятии нормы всегда надлежит убедиться относительно ее влияния на существующие правовые отношения. В демократическом и правовом государстве при внесении изменений в нормативные акты обязанностью их издателя является взвесить и предусмотреть щадящий переход на новое правовое регулирование

(см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01). В таких случаях, если это необходимо, надлежит определять также разумные сроки для выполнения новых требований. Отсутствие щадящего перехода само по себе может быть основанием для противоправности какой-либо правовой нормы.

**20.3.1.** В заявлении приведена ссылка на мнения отдельных институций ООН, в связи с которыми по разным международным документам по правам человека дана оценка предыдущей редакции оспариваемой нормы, предусматривавшей, что с 1 сентября 2004 года обучение в учебных заведениях начинается только на государственном языке.

Институции ООН выразили возражения против сроков проведения реформы образования. 10 декабря 2003 года при интерпретировании Международной конвенции об устранении всех видов расовой дискриминации, Комитет ООН по устранению расовой дискриминации признал (*CERD/C/63/CO/7*), что при замене языков обучения на государственный язык в предусмотренные законом сроки, у представителей национальных меньшинств могут возникнуть сложности. 6 ноября того же самого года Комитет ООН по правам человека (*CCPR/CO/79/LVA*) в связи с соблюдением статей 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах высказал похожие опасения, а именно, о сроках, которые установлены для замены языка обучения школ национальных меньшинств на государственный язык.

Тем не менее, упомянутые выводы институций ООН нельзя полностью отнести на предусмотренное оспариваемой нормой. Как уже упоминалось, все эти мнения высказаны по предыдущей, более жесткой редакции оспариваемой нормы, которая предусматривала не пропорцию языков обучения, а именно то, что с 1 сентября 2004 года учеба в средней школе начинается **только** на государственном языке. Кабинет министров и Саэйма признали, что требование подпункта 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании подлежит смягчению и данный подпункт надлежит изложить в другой редакции. При этом не был изменен момент – 1 сентября 2004 года, с которого оспариваемая норма вступает в силу.

**20.3.2.** По настоящему делу не имеется спора о том, соблюден ли щадящий переход в отношении тех школьников, которые после 1 сентября 2004 года продолжают учебу в 11 и 12 классах

средней школы. Содержание обучения этими лицами осваивается с преобладанием того государственного языка, который был установлен до вступления в силу оспариваемой нормы. А именно, согласно пункту 3.2. приложения 3 Правил в 11 и 12 классах 2004/2005 учебного года и 12 классе 2005/2006 года на латышском языке осваиваются не менее трех учебных предметов.

**20.3.3.** Одним из важнейших элементов содержания права на образование является возможность извлечения пользы от полученного образования. Такой пользой, прежде всего, признается возможность продолжать учебу в учебном заведении высшего уровня – как в средней школе, так и в высшей школе. Значит, обязанностью государства является обеспечить эффективность такого перехода. Любое новое требование к процессу образования можно внедрить только тогда, когда исключены любые разумные сомнения, что это не вызовет никаких негативных последствий на пути такого процесса. Для того, чтобы процесс обучения, при введении новшества в процесс образования, был эффективным следует поддерживать позитивную мотивацию для освоения любых новых знаний и опыта. Без желания действительно учиться процесс обучения является малоэффективным или даже невозможным.

Мария Голубева в письменно изложенном Конституционному суду мнении признает, что полный переход начальных школ национальных меньшинств к новым билингвальным моделям образования, с соблюдением пункта 6 переходных правил Закона об образовании, был предусмотрен до 1 сентября 2002 года, когда всем школьникам начальных школ надлежало учиться на двух языках. Таким образом, те школьники, которые приступили к учебе в начальной школе в 1999 году, к учебе в средней школе приступят только в 2007/2008 учебном году. Значит, изменения в предусмотренной для средней школы пропорции использования языков не были согласованы с требованиями нормативных актов, которые были выдвинуты на этапе с 1 по 9 классы к школьникам, которые с 1 сентября 2004 года приступят к учебе в 10 классе.

Пункт 3.7. принятой Кабинетом министров 17 июня 2002 года Концепции развития образования на 2002–2005 учебные годы в качестве одного из принципов политики образования предусматривает принцип преемственности. Данный принцип определяет, что до начала новой реформы оценке подлежат

результаты предыдущей реформы и следует продолжать позитивно оцененные инициативы. Принцип преемственности при внедрении билингвального образования означает, что перед введением в средней школе новых требований по использованию языка надлежит оценить, что дало введение билингвального образования в начальной школе. Тем не менее, при принятии оспариваемой нормы, очевидно, не оценены результаты поэтапной реализации предыдущей реформы.

До 1 сентября 2002 года, когда полностью завершилось внедрение в начальной школе билингвальных моделей образования на этапе всех с 1 по 9 классов, использование государственного языка при освоении содержания образования было в общем неполным – как по числу осваиваемых на государственном языке предметов, так и в смысле педагогов и обеспеченности учебными пособиями. Так, например, с 1996/1997 учебного года в начальной школе по крайней мере двум предметам надлежало обучаться на государственном языке. Как пояснила Эвия Папуле, школам было рекомендовано распространить эту норму на предметы, при освоении которых язык не является доминирующим (например, домашнее хозяйство, труд, спорт, на позднем этапе – также география и биология). Как признала на судебном заседании Татьяна Лигута, к такому шагу школы не были подготовлены и хорошее качество по таким предметам в первые годы определенно не было достигнуто. При принятии Закона об образовании констатировано, что норма о двух осваиваемых на государственном языке предметов в начальной школе не работает и в Закон об образовании введены другие средства.

Поэтому, с одной стороны, делается вывод, что при выборе момента вступления оспариваемой нормы в силу шадящий переход был бы возможен с 1 сентября 2007 года, когда к учебе в 10 классе приступят те школьники, которые в процессе обучения на этапе начальной школы использовали упомянутые модели билингвального обучения. Однако, при взгляде с другой стороны, Конституционный суд признает, что обязанность обеспечения шадящего перехода нельзя отнести ко всем школьникам. При такой интерпретации в отношении обязанности обеспечения шадящего перехода, а именно, что для школьников с 1 по 12 классы следует сохранить единую пропорцию языков обучения, нарушались бы интересы тех школьников, которые достаточно хорошо знают государственный язык. Это вступило бы в

противоречие с целью Закона об образовании – обеспечить каждому жителю Латвии возможность развивать свой духовный и физический потенциал в соответствии со своими потребностями. К тому же, существенным условием для успешного билингвального образования является изменение удельного веса языка в ходе процесса обучения, чтобы обеспечить учащимся возможность для прогресса в своих знаниях и опыте.

**В связи с этим имеется необходимость для изыскания равновзвешенного решения между обеспечением шадящего перехода и тем, чтобы с установлением такого перехода не были бы нарушены интересы других школьников.**

**20.3.4.** Представитель заявителя на судебном заседании указал, что установленная оспариваемой нормой пропорция во многих случаях выглядит приемлемой и даже эффективной. В нескольких школах ее действительно успешно реализуют. Однако, по его мнению, установление единого срока для внедрения данной пропорции и не принятие в расчет региональных особенностей школ, специализации и состава учителей может привести к тому, что представителям национальных меньшинств будет предложено низкого качества образование.

Сергей Анцупов на судебном заседании признал, что имеется довольно много таких школьников, которым в процессе учебы по разным обстоятельствам трудно выполнять требования оспариваемой нормы. По его мнению, это касается примерно 30 процентов школьников. Уровень образования таких школьников может снизиться. Так как данная группа достаточно велика, для нее можно было бы предусмотреть какие-то индивидуальные решения. Это возможно реализовать, не изменяя оспариваемую норму.

На необходимость индивидуального решения указал и Валерий Буланов. По его мнению, этого можно достичь, изменив оспариваемую норму таким образом, чтобы треть пятых обучения осуществлялась на государственном языке **или билингвально**. Тогда можно было бы постепенно перейти на соблюдение предусмотренной оспариваемой нормой пропорции. Хотя и частично, и Ина Друвиете признает: если час проходит на латышском языке и школьники не понимают преподаваемое, не запрещается давать перевод терминов и пояснения на родном языке. Напротив, это даже рекомендуется, только с условием, что такие пояснения не переходят на основное содержание часа.

Ина Друвиете указала: это концептуальная и юридическая ошибка, что в Законе об образовании в отношении реформы образования национальных меньшинств не появилось понятие "билингвально" (см.: *"Latviski nemācās, ja nevar"* // *Diena*, 22.04.2005.).

Эвия Папуле на судебном заседании пояснила, что и в рамках оспариваемой нормы можно найти такое решение. А именно, школы по тем предметам, преподавание которых только на одном языке могло бы вызвать опасения родителей, количество часов могут делить, обучая одной части предмета на государственном языке, а другой, например, – по-русски. Предмет распределяется по часам, в которых используются разные языки, и это записывается в учебную программу. Таким образом "легализуется практика билингвального образования".

**20.3.5.** Оспариваемой нормой предусмотрен один из методов билингвального обучения. Согласно данному методу какой-то предмет осваивается только на государственном языке, другой – только на языке национального меньшинства. Тем не менее, как уже упоминалось, в разных школах одному предмету обучаются так, что одна его часть в программе определена на государственном языке, а другая – обучается на языке национального меньшинства. Это подтверждается и материалами дела (см. материалы дела, том 2, стр. 170).

Содержащийся в оспариваемой норме метод билингвального образования надлежит оценивать во взаимосвязи с обеспечением щадящего перехода. А именно, надлежит изыскать равновесное решение между обеспечением щадящего перехода и тем, чтобы при таком переходе не были бы нарушены интересы других школьников. При принятии оспариваемой нормы законодатель избрал более защиту интересов тех школьников, которые готовы к реализации включенного в нее требования, но не установил в законе щадящий механизм в отношении тех школьников, процесс образования которых в начальной школе был неполным.

Тем не менее, такого щадящего механизма можно достичь, интерпретируя и применяя оспариваемую норму в соответствии со статьей 91 Конституции. По согласованию программы образования национальных меньшинств с лицензируемым, предусмотренный оспариваемой нормой метод можно было бы использовать щадящим образом, а именно, до 1 сентября 2007 года, когда к учебе в 10 классе приступят те школьники, которые в процессе



образования на этапе начальной школы использовали билингвальные модели обучения, изучая соответствующий предмет одновременно на двух языках (билингвально). Такая интерпретация и применение оспариваемой нормы уравнивало бы интересы разных лиц – одни могли бы реализовать требования оспариваемой нормы, а другие использовали бы ее щадящим образом. Конституционный суд считает, что оспариваемая норма при соответствующей интерпретации не вступает в противоречие с принципом соразмерности.

**В связи с этим, соответственно интерпретируя оспариваемую норму, надлежит сделать вывод, что она соответствует статье 91 Конституции.**

#### **Постановляющая часть**

На основании статей 30–32 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд

#### **п о с т а н о в и л :**

**признать подпункт 3 пункта 9 переходных правил Закона об образовании соответствующим статьям 1, 91 и 114 Конституции Латвийской Республики, статье 2 1-го протокола Европейской конвенции о правах человека и защите основных свобод и ее статье 14 (во взаимосвязи со статьей 2 1-го протокола), статьям 26 и 27 Международного пакта о гражданских и политических правах, статье 5 Международной конвенции об устранении всех видов расовой дискриминации, статьям 2 и 30 Конвенции о правах ребенка, а также статье 18 Венской конвенции о правах международных договоров.**

Решение окончательное и не подлежит обжалованию.

Решение провозглашено 13 мая 2005 года в Риге.

Председатель судебного заседания А.Эндзиньш

