

Законодательное регулирование языков национальных меньшинств (народов) в Российской Федерации

Мачинская Д.А.
Университет машиностроения
Lawyer753@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена проблеме законодательного регулирования языков национальных меньшинств (народов) Российской Федерации. Подробно проанализированы источники, регулирующие правовой статус языков национальных меньшинств (народов). Особое внимание обращается к национально-культурным автономиям и их роли в развитии и поддержке языковых прав. В статье освещаются некоторые источники, направленные на развитие, сохранение и функционирование языков коренных малочисленных народов Российской Федерации. Выявлена и обоснована необходимость внесения изменений в российское законодательство в сфере национально-языковых отношений.

Ключевые слова: языки национальных меньшинств (народов), официальные языки, законодательство Российской Федерации, языковые права, национально-культурная автономия, языки коренных малочисленных народов Российской Федерации.

В современном мире не раз подчеркивалась необходимость как можно более полного соблюдения интересов национальных меньшинств в сфере языковых отношений. Особенно огромное внимание данному явлению уделяется в федеративных государствах, не является исключением и Российская Федерация.

Согласно представленным статистическим данным, полученным в ходе проводимой переписи населения в 2010 году, на территории Российской Федерации функционируют более 270 языков. При этом абсолютно все языки, функционирующие в нашей стране, в зависимости от количества лиц, владеющих тем или иным языком, можно условно поделить на три группы. К первой группе можно отнести некоторые языки, которые используют более миллиона человек, ко второй группе – от ста тысяч до миллиона людей, и к последней третьей малочисленной группе – от десяти до ста человек, владеющих языком. Наибольший интерес по количественному составу языков представляет первая группа, в которой список открывает русский язык (142856536 человек), затем, как ни странно, английский язык (иностранный) (138312535 человек), далее татарский язык (4280718 человек), немецкий язык (иностранный, родной) (2069949 человек), чеченский язык (1354705 человек), башкирский язык (1152404 человек), украинский язык (1129838 человек), чувашский язык (1042989 человек) [1].

Приведенные данные, прежде всего, указывают на то, какое количество лиц указало при переписи населения, каким языком оно владеет, не указывая степень и отношение к нему как к родному, иностранному или дополнительному.

Таким образом, статистические данные Всероссийской переписи населения 2010 года показали, что на территории России функционирует огромное количество языков, каждому из которого требуется защита, а также равное обеспечение прав лиц, владеющих ими, независимо от их национальной принадлежности. Государство должно обеспечить всеми необходимыми условиями для всестороннего развития всех функционирующих языков на территории Российской Федерации. Весьма значительна и роль законодательства в области регулирования и защиты языковых прав национальных меньшинств (народов Российской Федерации).

В Российской Федерации изначально принципы правового регулирования языков национальных меньшинств (народов) содержались в Законе Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» [2] и Декларации «О языках народов России» [3], позднее они были закреплены в Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. [4].

Следуя тенденциям в развитии современных государств, Россия закрепила один из основополагающих принципов равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от языка и других обстоятельств, кроме того, запретила любые формы ограничения прав граждан, в том числе и по признакам языковой принадлежности (ст. 19 Конституции Российской Федерации).

В Конституции Российской Федерации содержится право каждого гражданина на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, то есть указываются преимущественные сферы, в которых может функционировать их язык. При этом четкое подробное определение «языка общения» не дается, в силу чего под ним можно подразумевать различный вид общения в многообразии его форм.

Необходимо внести изменения в законодательство Российской Федерации, регулирующее правовой статус языков, позволяющие однозначно понимать, при каком виде общения можно использовать родной язык, а при каком нет, поскольку данная неопределенность нормы может повлечь за собой ее злоупотребление.

Существенным нововведением данной Конституции по сравнению с ее предшествующими советскими Конституциями является указание на запрет пропаганды социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, и именно на данных положениях строится гарантия свободы слова и мысли (ст. 29 Конституции Российской Федерации).

Хотелось бы особо подчеркнуть, что федеративное устройство России основывается на основополагающих принципах, в том числе равноправия и самоопределения народов Российской Федерации. С данным принципом согласовывается закрепленное в Конституции Российской Федерации за республиками право устанавливать свои государственные языки, которые они вправе использовать в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик (ст. 68 Конституции Российской Федерации). Но все же не стоит забывать, что подобное положение вовсе не означает тождественность правового статуса русского языка как государственного и языка республики. В свою очередь, другие субъекты Российской Федерации лишены этого права, тогда как Россия поддерживает и реализует международные стандарты, основанные на принципах уважения языков всех российских национальностей. Кроме того, отмечается использование института официальных языков некоторыми субъектами, в большинстве даже республиками, такими, как Республика Алтай, где наряду с государственным языком республики введен официальный язык – казахский [5], Республика Башкортостан [6], Удмуртская Республика [7], Республика Саха – Якутия [8], Республика Карелия [9], а также другими субъектами Российской Федерации Пермским край (Коми-Пермяцкий округ) [10], Ямало-Ненецкий автономный округ [11], Иркутская область (Усть-Ордынский Бурятский округ) [12], Ханты-Мансийский автономный округ [13]. Однако представленное отнюдь не решает данную проблему.

Между тем, в одной из норм Конституции Российской Федерации говорится, что государство гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ч. 3 ст. 68 Конституции Российской Федерации). А также гарантируются права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69 Конституции Российской Федерации).

Государственная политика Российская Федерация направлена на сохранение и поддержку языкового многообразия. С этой целью был принят ряд законов, направленных на поддержку культуры, языков и защиты прав коренных малочисленных народов, а именно: Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (далее – Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации») [14], Федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии» (далее – Федеральный закон «О национально-культурной автономии») [15], Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных

малочисленных народов Российской Федерации» [16]; Федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [17]; Федеральный закон от 07 мая 2001 года № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [18], а также законы и программы по поддержке коренных малочисленных народов, принятые и действующие во многих субъектах Российской Федерации.

Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» провозглашает национальным достоянием государства языки народов Российской Федерации, находящиеся под защитой государства. Настоящий закон способствует развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия, гарантирует равноправие языков его народа. Также он устанавливает правовое положение языков, закрепляя за русским статус государственного языка, определяет компетенцию Российской Федерации в сфере охраны, изучения и использования языков народов Российской Федерации (ст. 6 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»). Кроме того, данный закон закрепляет права граждан по использованию языков народов Российской Федерации (ст. ст. 8, 9, 10 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»), функционирование языков в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (ст. ст. 11, 12, 13, 14 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»), в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений, устанавливает язык наименований географических объектов (ст. ст. 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»), надписей, дорожных и иных указателей (ст. ст. 23, 24 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»), использование языков в отношениях Российской Федерации с зарубежными странами, международными организациями, субъектами Российской Федерации (ст. ст. 26, 27 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»). Нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации влечет за собой юридическую ответственность (ст. 28 Закона Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации»).

Таким образом, Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» детально регламентирует содержание правовых принципов, направленных на поддержку и развитие языкового многообразия, а также определяет сферы использования языков народов, внося тем самым огромный вклад в совершенствование законодательства о языках народов России.

Помимо приведенного нормативного правового акта существенную роль в развитии и поддержке языковых прав играет Федеральный закон «О национально-культурной автономии». Данный закон дает нам определение понятия национально-культурная автономия и определяет также непосредственно связанную с ним категорию национальных меньшинств: «Национально-культурная автономия в Российской Федерации – это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры» (ст. 1 Федерального закона «О национально-культурной автономии»). В ст. 4 Федерального закона «О национально-культурной автономии» подробно описываются ее права на развитие и сохранение родного языка:

- получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для развития национального (родного) языка;
- обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;

- создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;
- сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;
- создавать частные образовательные организации и научные организации, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;
- устанавливать на основании законодательства Российской Федерации и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Миноритарная защита языков в Российской Федерации также предусматривает обеспечение права на сохранение и развитие национального (родного) языка, включающее в себя право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения (ст. 10 Федерального закона «О национально-культурной автономии»). В этих целях национально-культурные автономии могут создавать частные дошкольные образовательные организации или группы в таких организациях, частные общеобразовательные организации, частные профессиональные образовательные организации и частные образовательные организации высшего образования, иные частные образовательные организации, обучение в которых осуществляется на национальном (родном) языке; участвовать в разработке образовательных программ, реализуемых образовательными организациями, созданными национально-культурными автономиями, издавать учебники, учебные пособия и другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке (ст. 11 Федерального закона «О национально-культурной автономии»). В свою очередь, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают создание групп в государственных и муниципальных дошкольных образовательных организациях, классов или учебных групп в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях, а с учетом предложений национально-культурных автономий и конкретных условий региона создают государственные образовательные организации с обучением на национальном (родном) языке, на русском языке с углубленным изучением национального (родного) языка; организации дополнительного образования (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и другие образовательные организации) для изучения и пропаганды национальных (родных) языков и национальных культур; содействуют разработке, изданию и приобретению образовательных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для такого обучения, и многое другое (ст. 12 Федерального закона «О национально-культурной автономии»).

С учетом вышесказанного можно отметить, что национально-культурная автономия предоставляет национальным (родным) языкам определенную защиту, способствует развитию, сохранению и использованию их. Определенная роль в правовом обеспечении национально-языковой политики принадлежит Федеральному закону «О национально-культурной автономии».

Вместе с тем, в России уделено определенное внимание и имеются федеральные и региональные гарантии особого статуса коренных малочисленных народов и их языков. Согласно проведенной классификации Николая Борисовича Вахтина все языки народов Севера можно разделить на несколько групп по основным характеристикам языковой ситуации, по ряду взаимосвязанных признаков: распределение степени владения этническим языком по возрастным группам, степень владения этим языком (активное или пассивное), доля по возрастным группам, владеющих этническим языком, и степень владения иным языком (напри-

мер, русским, якутским и др.). Приведенные исследования указывают нам на то, что большинство языков коренных малочисленных народов функционируют в ситуации двуязычия их носителей, как правило, лица, не владеющие государственным языком – русским, наблюдаются лишь в старшем поколении или среди детей дошкольного возраста в семьях оленеводов, ведущих кочевой образ жизни [19].

Для оказания поддержки в развитии, сохранении и функционировании языков коренных малочисленных народов Российской Федерации были приняты ряд законов. Федеральным законом «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закрепляются права лиц указанной категории сохранять и развивать родные языки, получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации (ст. 10). Федеральные органы государственной власти могут принимать федеральные программы, направленные на развитие, сохранение и возрождение их языков (ст. 5 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»). Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» устанавливает общие принципы организации и деятельности общин перечисленных народов, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления. Федеральным законом «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» определяются правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования данных народов.

В заключение необходимо отметить, что вопросу регулирования национально-языковых отношений в Российской Федерации отводится особое место. Проводимая национально-языковая политика в России согласуется в некоторой степени с международными стандартами, однако требуется совершенствование специальных нормативных правовых актов, регулирующих функционирование языков народов России, действующих в сфере обеспечения, защиты и гарантии языковых прав для эффективной реализации правовых принципов регулирования национально-языковых отношений, содержащихся, прежде всего, в Конституции Российской Федерации.

Литература

1. Информационные материалы об окончательных итогах Всероссийской переписи населения 2010 года // Федеральная служба государственной статистики // URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/perepis2010/perepis_itogi1612.htm (дата обращения: 9 декабря 2013 г.).
2. О языках народов Российской Федерации: закон Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 50, ст. 1740.
3. О языках народов России: декларация от 25 октября 1991 года № 1808/1-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 50, ст. 1742.
4. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с изм. от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
5. Конституция Республики Алтай: принята Законом Республики Алтай от 7 июня 1997 г. № 21-4 // с изм. от 25 июня 2012 г. // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. – 1997. – №21, с. 9 (ст. 13).
6. О языках народов Республики Башкортостан: закон Республики Башкортостан от 15 февраля 1999 года № 216-з: принят Законодательной Палатой Государственного Собрания Республики Башкортостан 21 января 1999 года // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. – 1999. – № 8(92), ст. 472 (ст. 3).

7. Конституция Удмуртской Республики: принята постановлением Верховного Совета Удмуртской Республики от 07 декабря 1994 года № 663-ХП // Известия Удмуртской Республики». 1994. – № 4 (ст. 8).
8. Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия): принята на внеочередной одиннадцатой сессии Верховного Совета Республики Саха (Якутия) двенадцатого созыва постановлением от 4 апреля 1992 года № 908-ХП // Якутские ведомости. – 1992. – № 7 (ст. 46).
9. Карельский, вепсский и финский языки могут использоваться органами государственной власти Республики Карелия и органами местного самоуправления наряду с государственным языком Российской Федерации, а также при проведении выборов и референдумов в местах компактного проживания населения. См.: О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия: закон Республики Карелия от 19 марта 2004 № 759-ЗРК: принят Законодательным Собранием 17 марта 2004 года // Собрание Законодательства Республики Карелия. – 2004. – № 3, ст. 251.
10. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 г. N 32-ПК: принят Законодательным Собранием Пермского края 19 апреля 2007 года // Российская газета. – 2007. – № 94 (ч. 2 ст. 42).
11. О родных языках коренных малочисленных народов: закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 апреля 2010 года № 48-ЗАО // Ведомости Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа. – 2010. – № 2 (ст. 1).
12. Об Усть-Ордынском Бурятском округе как административно-территориальной единице Иркутской области с особым статусом: закон Иркутской области от 6 декабря 2010 года № 121-ОЗ: принят Постановлением Законодательного Собрания Иркутской области от 17 ноября 2010 года № 26/17-ЗС // Областная. – 2010. – № 145 (ст. 21).
13. О языках коренных малочисленных народов Севера, проживающих на территории Ханты-Мансийского автономного округа: закон Ханты-Мансийского автономного округа от 4 декабря 2001 года №; 89-оз // Собрание Законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. – 2001. – № 11 (ст.6-7).
14. О языках народов Российской Федерации: Закон Российской Федерации от 25 октября 1991 года № 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 50, ст. 1740.
15. О национально-культурной автономии: федеральный закон от 17 июня 1996 года № 74-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 25, ст. 2965.
16. О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации: федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ // Российская газета. – 1999. – № 90.
17. Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: федеральный закон от 20 июля 2000 года № 104-ФЗ // Российская газета. – 2000. – № 142.
18. О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации: Федеральный закон от 7 мая 2001 года № 49-ФЗ // Российская газета. – 2001. – № 88.
19. Языковое многообразие Российской Федерации: проблемы и перспективы / аналитический Вестник: серия: Государственное строительство и конституционные права граждан. – М.: 2010. – URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/2/4384/13971> (дата обращения: 9 декабря 2013 г.).