Каримов Азат Салаватович. Конституционно-правовой статус языков в субъектах Российской Федерации: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / Каримов Азат Салаватович;[Место защиты: Южно - Уральск ого государственн ого университет а].- Уфа, 2014.- 217 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Общая характеристика конституционно-правового статуса языков в субъектах Российской Федерации 15**

1. Понятие и содержание конституционно-правового статуса языков в субъектах Российской Федерации 15

2. Принципы сохранения, развития, использования и защиты языков в субъектах Российской Федерации 33

3. Субъекты сохранения, развития, использования, установления и защиты языков народов Российской Федерации 54

**Глава II. Конституционно-правовой механизм реализации права на сохранение, развитие, использование и защиту языков в субъектах Российской Федерации 72**

1. Особенности правового регулирования статуса языков в субъектах Российской Федерации .72

2. Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области сохранения, развития, использования и защиты языков народов Российской Федерации 92

3. Проблемы реализации права на сохранение, развитие и защиту языков народов Российской Федерации 109

**Глава III. Совершенствование правового регулирования статуса языков в субъектах Российской Федерации 128**

1. Зарубежный опыт правового регулирования и правоприменительной практики в области сохранения и защиты языков .128

2. Имплементация норм Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств в законодательство Российской Федерации.. 150

3. Совершенствование норм федерального и регионального законодательства, регламентирующих правовой статус языков в субъектах Российской Федерации .169

Заключение 186

Библиографический список 190

## Принципы сохранения, развития, использования и защиты языков в субъектах Российской Федерации

Основные положения диссертационного исследования, выносимые на защиту:

1. Конституционно-правовой статус языков в субъектах Российской Федерации выражается в совокупности нормативных правовых положений установленных Конституцией Российской Федерации 1993 года, федеральными конституционными, федеральными законами и правовыми актами субъектов в составе Российской Федерации, гарантирующих право на сохранение, развитие, использование и защиту русского языка, государственных языков республик Российской Федерации и иных языков народов России.

2. Анализ содержания Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств 1992 года в сочетании с действующим законодательством Российской Федерации и практикой сохранения, развития, использования и защиты языков в субъектах Российской Федерации, позволил разработать следующий алгоритм стадий имплементации Хартии: а) выяснить ее роль для сохранения, развития, использования и защиты языкового многообразия в России; б) указать объем правовых норм, применимых к внедрению в российское законодательство; в) определить перечень языков, на которые распространяется действие Хартии; г) установить полномочия органов власти по практической реализации ее положений; д) разработать правовое обеспечение имплементации Хартии с учетом действующего законодательства Российской Федерации, исторических и иных местных традиций; е) установить финансовые затраты на процедуру имплементации данного акта и периодичности предоставления отчетов правоприменителями; ж) создать условия имплементации акта 1992 года в российское законодательство, согласно принципу «постепенной ратификации».

3. Показано, что поскольку в местностях компактного проживания, наряду с государственными языками в официальных сферах общения используются языки населения таких территорий, предлагается расширить регулятивные возможности органов местного самоуправления за счет предоставления им права устанавливать «порядок использования языков в местностях компактного проживания» в соответствии с законодательством России и субъектов в ее составе.

4. Обосновано, что законодательство Российской Федерации и ее субъектов должно содержать положения гарантирующие сохранение и развитие традиционного употребления литературного русского языка, который является основой единения граждан Российской Федерации и сохранения российской государственности, с учетом исторического, культурного развития народов России и языкового многообразия.

5. Аргументирована необходимость внесения изменения в пункт 1 ст. 4 ФЗ №53 «О государственном языке Российской Федерации» 2002 года, в котором слово «функционирование» заменить словами «гарантии использования», поскольку функционирование государственного языка нельзя рассматривать, как обеспечительную задачу реализации органами государственной власти полномочий в области использования языка. В связи с этим предлагается изложить пункт 1 ст. 4 ФЗ №53 «О государственном языке Российской Федерации» в следующей редакции: «Обеспечивают гарантии использования государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации» и далее по тексту.

6. Доказана необходимость внесения дополнения в часть 4 ст.15 Закона РФ №1807-1 «О языках народов Российской Федерации» 1991 года, в связи с тем, что обращения граждан на государственном языке России предполагает право направлять в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения только предложения, заявления и жалобы. Предлагается дополнить указанные в Законе РФ №1807-1 виды обращений, правом направлять ходатайства, и изложить часть 4 ст. 15 Закона РФ №1807-1 в следующей редакции: «граждане Российской Федерации вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, ходатайствами и жалобами на государственном языке Российской Федерации, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют».

7. Обоснована необходимость определения понятия защиты государственного языка в Российской Федерации, под которой следует понимать систему государственных мер, направленных на обеспечение специально юридических, экономических, политических и духовных гарантий языков в Российской Федерации, равного доступа к сохранению, развитию и использованию государственного языка Российской Федерации и языков российских народов.

8. В диссертации обосновывается целесообразность нормативного закрепления положения, предусматривающего государственную защиту русского языка за пределами Российской Федерации, поскольку принцип «недискриминации» закрепленный в ст. 14 Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, предполагает защиту индивидуальных прав на употребление языка, тогда как требуется позитивная защита статуса языков соответствующих их исторической сфере распространения. В связи с этим, обосновывается внесение дополнения в ст. 4 Федерального закона № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации». В ней предлагается закрепить право федеральных органов государственной власти обеспечивать защиту русского языка за пределами Российской Федерации в соответствии с международно-правовыми нормами и законодательством Российской Федерации и изложить ее в следующей редакции: « - обеспечивают защиту русского языка за пределами Российской Федерации в соответствии с международно правовыми нормами и законодательством Российской Федерации».

## Субъекты сохранения, развития, использования, установления и защиты языков народов Российской Федерации

Правовой статус языков субъектов Российской Федерации должен укрепляться как общеправовыми, так и специфическими принципами охраны, изучения, развития и использования языков, поскольку без нормативного закрепления принципов в исследуемой области общественных отношений на законодательном уровне создается опасность столкновения интересов, прежде всего общественных групп, особенно в многонациональных государствах.

Основные принципы реализации права на языки изложены в различных нормативных актах. В частности, основным международным документом, направленным на то, чтобы остановить или, по крайней мере, затормозить процессы, ведущие к исчезновению малых языков, стала Европейская Хартия региональных языков или языков меньшинств1. Этот правовой документ полностью посвящен правовому статусу языков. В нем выработаны основные языковые принципы применительно к региональным языкам или языкам меньшинств, которые в части 1 статьи 1 Хартии определяются как языки, «традиционно употребляемые на конкретной территории государства гражданами соответствующих регионов, олицетворяющими собой национальную группу людей, численно меньшую, чем другое население государства», и отличающиеся от официального языка этого государства. Необходимо отметить, что к этому определению есть интересное дополнение, в котором прописано, что эти языки не

1 См.: Казакевич О.А. Поддержка малых языков с помощью информационно коммуникационных технологий: зарубежный опыт // Представление языков народов России и стран СНГ в российском сегменте Интернета: Семинар Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и Межрегионального центра библиотечного сотрудничества в рамках Международный конференции «Eva 2007 Москва»: Сборник докладов / Сост. и науч. ред.: Е.И. Кузьмин, Е.В. Плыс. – М.: Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества, 2008. – С. 17. вбирают в себя ни наречия официального языка этого государства, ни языки лиц, являющихся мигрантами1.

Данный документ базируется на фундаментальных принципах, которые содержатся в статье 7 части II Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств, а именно: a) признание региональных языков или языков меньшинств в качестве выразителей культурного наследия; b) учет географической сферы распространения региональных языков или языков меньшинств для того, чтобы уже имеющееся или вновь образованное административное деление не создало препятствий к развитию конкретного регионального языка или языка меньшинства; c) необходимость активных действий и решения по поддержке региональных языков или языков меньшинств для их последующего сохранения; d) содействие и / или поощрение употребления региональных языков или языков меньшинств в письменной и устной речи, в личной жизни и общественной деятельности; e) сохранение и развитие связей в сферах действия настоящей Хартии, между группами, употребляющими региональные языки или языки меньшинств, и иными группами в государствах, где язык используется в идентичной или сходной форме, а также формирование культурных взаимоотношений с другими национальными группами в государстве, использующими иные языки; f) обеспечение соответствующих закону форм и средств для изучения региональных языков или языков меньшинств в процессе преподавания на всех ступенях образовательного процесса; g) создание условий для лиц, не говорящих на региональном языке или языке меньшинства и проживающих в районе, где он используется, изучать и использовать его, если они этого захотят; h) содействие в исследовании и изучении региональных языков и языков меньшинств на уровне университетов или равнозначных учебных заведений; i) создание условий для различных видов межнациональных обменов в

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств и пояснительный доклад. охватываемых Европейской Хартией языков, применительно к региональным языкам или языкам меньшинств, употребляемым в идентичной или сходной формах на территории двух или более государств1.

Членство в Совете Европе и ряд других объективных обстоятельств дают нам возможность говорить о факторах, которые не позволяют Российской Федерации игнорировать положения данного международного документа. Эта точка зрения непосредственно следует из пункта «а» статьи 18 Венской Конвенции о праве международных договоров. Данная норма гласит, что государство обязано воздерживаться от действий, которые лишили бы договор его объекта и цели, если оно подписало договор или обменялось документами, образующими договор, под условием ратификации, принятия или утверждения, до тех пор, пока оно не выразит ясно своего намерения не становиться участником этого договора2. В своем выступлении от 31 июля 2008 года в Женеве глава делегации Российской Федерации М.А. Травников в ходе 73-й сессии Комитета по ликвидации расовой дискриминации сказал: «Мы уделяем этому вопросу самое серьезное внимание. Кроме того, в партнерстве с Советом Европы ведется подготовка к ратификации Россией Европейской Хартии региональных языков или языков меньшинств»3.

В этом контексте для России вышеназванные международные принципы также являются основополагающим началом для конституционно-правового статуса языков субъектов Российской Федерации. Данный вывод следует из смысла части 1 статьи 1 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации», согласно которой правовое регулирование в сфере языковых отношений

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств и пояснительный доклад. -С. 15. базируется на Конституции Российской Федерации, общепризнанных нормах и принципах международного права, международных договорах Российской Федерации, специальных законах, регулирующих общественные отношения, возникающие по поводу использования языков, а также иных федеральных законах и правовых актах России и законах субъектов Российской Федерации.

Что касается содержания конституционно-правового статуса языков в субъектах Российской Федерации, то оно базируется на общеправовых принципах, которые заключены в Основном законе России. Так, по смыслу части 3 статьи 5 Конституции Российской Федерации федеративное устройство российского государства основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. По мнению профессора С.А. Авакьяна, федерация – не конгломерат независимых единиц, а самостоятельное и единое государство с более сложной системой отношений между центром и отдельными субъектами»1. При этом осознание индивидом своей общности с государством утрачивает тот оттенок доминирования «чистой» этничности, которая для индивида в определенных ситуация может быть более значимой и статусной, чем собственно гражданство2. На наш взгляд, через принцип равноправия народов следует признавать и принцип языкового равноправия, так как язык является одним из главных признаков того или иного народа.

## Полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области сохранения, развития, использования и защиты языков народов Российской Федерации

Помимо субъектов, уполномоченных разрешать языковые вопросы, а также принципов защиты государственного языка Российской Федерации и языков народов России, существуют еще и особенности правового регулирования статуса языков в регионах России. Как представляется, главной конституционно-правовой особенностью определения статуса государственного и иных языков является то, что, согласно статье 68 Конституции Российской Федерации, государственным языком в Российской Федерации на всей ее территории признается русский язык, а субъекты Федерации со статусом республик вправе устанавливать свои государственные языки. Кроме того, в различных органах государственной власти и местного самоуправления государственные языки республик употребляются наряду с русским языком. Поскольку республики в составе Российской Федерации являются формой самоопределения автохтонных народов, исторически проживающих на данной территории, государственный язык является одним из признаков государства1. Однако в литературе есть мнения, что провозглашение наряду с русским языком того или иного национального языка автохтонного населения государственным в соответствующих республиках – это реваншистская процедура лиц, которые не знали русского языка. Например, в своем диссертационном исследовании С.В. Мирзоян пишет: «В регионах всегда были недовольные лица, которые не смогли сделать карьеру, поскольку относительно литературы, но постепенно переместилось в политико-управленческую сферу. Легко было тем, кто получал образование в столице, удостаивался характеристики лояльной личности. У неудачников в творческой карьере рождалась мысль о целесообразности использования в управленческой сфере родного языка. Эта тема эмоционально «разгорелась» в ходе перестройки, когда стали взвешиваться шансы расширения полномочий союзных и автономных республик. Она не встала как отдельная тема, но породила движения за превращение родного нерусского языка в государственный язык. Она стала спутницей планов расширения управленческих полномочий субъектов Союза и Российской Федерации. Когда подошло время открытых сепаратистских выступлений, родной язык стал идеологическим союзником»1.

На наш взгляд, объявление государственным языком того или иного национального языка на соответствующих территориях скорее не требование «неудачников», а веление времени, коренных изменений государства, общественного строя в сторону демократизации общества. Федеральная власть, понимая нужды народов, проживающих в Российской Федерации, в статье 68 основного закона страны прописала право субъектов Российской Федерации провозглашать свои государственные языки, которым многие пользовались на протяжении длительного исторического периода. К сожалению, в нашем обществе в то время, да и сейчас, происходит подмена понятий, о которой писал Чингиз Айтматов: «Долгое время проблемы языков вообще не подлежали обсуждению, и всякая мысль на этот счет немедленно изгонялась как националистическая»2. Мирзоян С.В. Государственный язык в истории России (ХVIII–XX вв.): Дис. … канд. ист.

По поводу проекта Закона о языках народов Многие республики объявили своим государственным языком языки коренных народов. Например, в статье 1 Конституции Республики Башкортостан говорится, что государственными языками Республики Башкортостан являются башкирский и русский языки, а в статье 8 Конституции Татарстана прописано, что государственными языками в Республике Татарстан являются равноправные татарский и русский языки. В некоторых республиках государственными являются более двух языков. Например, в статье 11 Конституции Карачаево-Черкесской Республики провозглашается, что государственными языками в Карачаево-Черкесской Республике являются абазинский, карачаевский, ногайский, русский и черкесский, а в статье 76 Конституции Кабардино-Балкарской Республики закреплено, что государственными языками Кабардино-Балкарской Республики на всей ее территории являются кабардинский, балкарский и русский.

Особо следует отметить Конституцию Республики Дагестан, где в статье 11 государственными языками провозглашены русский язык и языки народов Дагестана. Обращая внимание на это обстоятельство, П.М. Воронецкий пишет, что данная норма носит декларативный характер1, поскольку нет даже перечисления этих языков. Следует поддержать эту точку зрения, однако в Республике Дагестан совершенно иная ситуация, нежели в других республиках Российской Федерации. По многим причинам законодатель Республики Дагестан не торопится принимать законодательство о языках, так как при провозглашении тех или иных языков государственными могут ущемляться национальные чувства народов, языки которых не включены в данный список. Другой аспект проблемы заключается в том, что некоторые языки Дагестана не имеют письменности, а государственный язык должен иметь фундамент в виде развитого литературного

В связи с этим интересен опыт языкового регулирования Республики Карелия. В статье 11 Конституции данной республики закреплено, что государственным языком в Республике Карелия является русский. Республика Карелия вправе устанавливать другие государственные языки на основании прямого волеизъявления населения Республики Карелия, выраженного путем референдума, то есть для закрепления дополнительного государственного языка помимо русского языка предусмотрена специальная процедура в виде референдума. Между тем для регулирования правового статуса автохтонных народов Законодательным Собранием республики принят Закон Республики Карелия от 17 марта 2004 года «О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия». В преамбуле данного закона прописано, что карельский, вепсский и финский языки являются национальным достоянием Карелии и наряду с другими языками народов республики находятся под ее защитой. Стоит отметить, что данный Закон направлен на развитие и сохранение традиционного образа жизни, культуры и, наконец, языков карелов, вепсов и финнов, кроме того, закон гарантирует сохранение исторических и этнических традиций и культурную идентичность народов, проживающих в этом субъекте России.

## Имплементация норм Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств в законодательство Российской Федерации..

В настоящее время русский язык, хотя и обладает особым статусом государственного, все-таки нуждается в государственной и общественной защите, поскольку он является основой образования в нашей стране, средством объединения народов и регионов в единую российскую гражданскую нацию, историческая значимость его вполне очевидна. Представляется, что проблема сохранения и развития русского языка, защиты и сохранения его чистоты является не только лингвистической. Она еще и экономическая, социально-политическая, гуманитарная и общественная1.

С этим нельзя не согласиться, следует подчеркнуть, что защита русского языка – это и функция юристов, которая осуществляется через принятие соответствующих правовых актов. На сегодня принят Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации»2, где этим языком объявлен русский язык, и определены сферы его деятельности.

В обществе существует мнение о нечеткости данного закона, в частности, об этом говорит сотрудник Института мировой литературы им. А.М. Горького А.Ю. Большакова: «Есть мнения, что в документе не отражены пределы самого понятия «государственный язык». Это так. Только определившись, что государственный язык – это литературный язык, применяемый в официально-деловых, а не межличностных отношениях, который даже в своем усредненном варианте постоянно обогащается просторечием, жаргоном и даже арго, мы перестанем спорить»3. Также она предлагает именовать этот закон, как было первоначально – «О русском языке как государственном языке Российской Федерации». В указанном законе закреплено, что правила современного литературного русского языка при его использовании, а также орфография и пунктуация закрепляются постановлением Правительства Российской Федерации, в котором указано, что Министерство образования и науки Российской Федерации должно утверждать по рекомендации специальной межведомственной комиссии по русскому языку список словарей и справочников, в которых закреплены основы современного литературного русского языка при его использовании (по результатам экспертизы), а также правила правописания, порядка проведения экспертизы грамматик, словарей и справочников. Под нормами современного литературного русского языка при его использовании в качестве государственного языка России понимается множество языковых средств и правил их использования в сферах использования русского языка как государственного языка Российской Федерации»1. Тем не менее, подход к праву с позиций теории словесности пока остается вне поля зрения, хотя лингвистической проблематике в праве посвящаются многие исследования2.

При этом следует считать положительной динамикой принятие федеральной целевой программы «Русский язык (2006–2010 годы)»3. В частности, в этой программе указывалось снижение владения русским языком как государственным, особенно среди молодежи, сужение круга его использования как языка межнационального общения, нарушение литературных норм и

Действительно, сегодня проблема литературного русского языка становится все более актуальной. Это связано с процессом глобализации, повсеместной компьютеризации и проникновения сети Интернет, в результате чего появилось много жаргонов и иностранных заимствований. Также это связано, на наш взгляд, с общим падением морально-нравственных ценностей нашего общества, деградацией образования и уменьшением интереса к чтению. Особенно печально, что эти процессы происходят и на телевидении, которое является мощнейшим инструментом пропаганды. Также засорением русского языка грешат государственные чиновники и публичные люди, что неприемлемо в сфере делового общения. Поэтому, на наш взгляд, необходимо в Кодексе этики государственных служащих предусмотреть правила об употреблении ими литературного языка. Данному вопросу также было уделено внимание на заседании Cовета по культурной политике при Председателе Cовета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, которое было посвящено теме сохранения и развития языковой культуры.

Удручающую статистику привел председатель Совета Федерации, выступая со вступительным словом. В частности, им было сказано: «Согласно опросу, на чистом русском языке в нашей стране говорит не более 5 процентов населения, 61 процент использует ненормативную лексику. Многие говорят на сленге. Например, 20 процентов населения говорит на так называемом блатном языке, 28 процентов – на компьютерном языке, или языке юзеров, пользователей Интернета. А ведь общество, в котором так коверкают язык, – это общество больное. Не такой мы хотим видеть Россию»1.

Итогом работы данного Совета стала выработка рекомендаций Президенту РФ, органам государственной власти Российской Федерации и ее субъектам в части усиления языковой культуры, в которых указывалось, что языковая культура общества нуждается в важном изменении стандартных подходов к оценке роли и значимости языка в целом, агитации лучших обычаев и традиций литературного языка, литературы. Также обращалось внимание руководителей государства на продолжающееся падение уровня культуры, которое связано со сложностями развития информационных технологий и общества. Одновременно отмечалось, что имеются огромные незатронутые резервы научной и педагогической мысли, возможности творческой пропаганды в области распространения языковой этики, сохраненной как в высоких образцах прошлого, так и в современных традициях словесности, акцентировалось внимание общественности на необходимости пропаганды культуры русского слова1.

Необходимо отметить, что в научной литературе предлагаются различные критерии для объявления того или иного национального языка государственным языком республик Российской Федерации. Некоторые ученые считают нецелесообразным установление в качестве государственных языков в республиках национальных языков коренных (титульных) народов данных субъектов Российской Федерации, ссылаясь на то, что численность этих коренных наций на территории данных республик меньше численности остального населения