

УДК 342.725

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЯЗЫКОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

А.А. Мальцева, Е.В. Ключникова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

О.А. Попова

Фонд поддержки правовой культуры, г. Москва

Дается обзорный анализ современного состояния языкового законодательства в республиках Российской Федерации, выделяются ключевые особенности отдельных нормативных актов. Предлагаемая статья содержит обзор отдельных противоречий и лагун, которые были идентифицированы в рамках изучения нормативных основ регулирования функционирования родных языков народов Российской Федерации на региональном уровне. В частности, выделяется проблема отсутствия закона о языках в отдельных республиках Российской Федерации. Кроме того, некоторые нормативные акты республик о языках содержат юридические нормы, которые могли бы быть тиражированы как лучшие практики в других субъектах Российской Федерации. Авторы дают предложения, направленные на совершенствование нормативных основ региональной языковой политики и их гармонизацию с федеральным законодательством.

***Ключевые слова:** родной язык, закон о языках, государственный язык, языковое законодательство, юридическая норма, коренные малочисленные народы, двуязычие, языковая политика.*

В соответствии со п. 3 ст. 3 Закона РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

Большинство республик Российской Федерации разработали собственные законы о родных языках. Исключение составляют Республика Дагестан, Республика Северная Осетия – Алания, Республика Крым.

Согласно ст. 3 Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов,

* Статья выполнена в рамках Государственного контракта б/н от 06.05.2019 на оказание услуг по проведению экспертно-аналитических исследований по теме «Совершенствование законодательного обеспечения языковой и образовательной политики в части поддержки сохранения и изучения родных языков народов Российской Федерации (федеральный и региональный аспекты)».

Российская Федерация гарантирует народам, проживающим на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя, право на сохранение родного языка. Указанная статья устанавливает, что государственными языками Республики Крым являются русский, украинский и крымско-татарский языки¹.

Особое внимание в процессе анализа привлекли те республики Российской Федерации, которые на текущий момент не приняли собственных законов о языках (Дагестан, Северная Осетия – Алания, Крым)², что обусловлено дискуссионностью отдельных вопросов в части языкового законодательства, а для Республики Крым — тем фактом, что она принята в состав Российской Федерации в 2014 г. Проект закона Республики Крым «О государственных языках Республики Крым и иных языках в Республике Крым» принят в первом чтении Государственным советом Республики Крым.

Вопросы, связанные с государственными языками республик, нашли свое отражение в их конституциях. В условиях действия Закон РФ от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» установленные в нем нормы в сфере языковой политики имеют юридическую силу и на региональном уровне, поэтому он может быть использован как базовый для реализации языковой политики в указанных республиках без конкретизации отдельных законодательных норм с учетом специфики субъекта Российской Федерации.

По мнению многих ученых и специалистов в области права, дублирование правовых норм федерального законодательства в региональных нормативно-правовых актах в большинстве случаев нецелесообразно. Они могут создавать коллизии с нормами федеральных законов, которые являются основополагающими³.

Другие авторы отмечают, что законодательство субъектов Российской Федерации как особый вид творческой деятельности действительно должно быть творчеством, свободным от примитивного механического переписывания норм федеральных законов, слепого

¹ Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов [Электронный ресурс] // Президент России: сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/20605> (дата обращения 10.08.2019).

² Мальцева А.А., Лапушинская Г.К., Баженова Т.Ю. Нормативно-правовой статус и регулирование родных языков в республиках Российской Федерации // Электронный научно-практический журнал «ИнноЦентр». 2018. Вып. № 3(20). С. 78 - 84. URL: [http://innoj.tvversu.ru/Vipusk3\(20\)2018/10%20-%20Мальцева.pdf](http://innoj.tvversu.ru/Vipusk3(20)2018/10%20-%20Мальцева.pdf) (дата обращения 10.08.2019).

³ Крохина Ю.А. Правотворчество субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 71.

копирования или бездумного подражания законодательной деятельности органов власти соседних регионов⁴.

Таким образом, отсутствие законов о языках в указанных республиках не может быть в полной мере расценено как недостаток нормативно правовой базы регионального уровня. Это может касаться только тех законодательных норм, которые в соответствии с Законом РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» должны быть конкретизированы в региональном законодательстве. Например, в части опубликования законов и иных нормативных правовых актов на языках народов Российской Федерации – наряду с официальным опубликованием, что в соответствии с указанным законом должно регламентироваться законодательством субъектов Российской Федерации. Таким образом, если на уровне республик потребность в опубликовании нормативно-правовых актов на государственных языках (помимо русского) не расценивают как актуальную, необходимость закрепления такой нормы в региональном законодательстве отсутствует.

При этом ряд важных языковых вопросов должен быть установлен именно на региональном уровне. Это касается в первую очередь закрепления за отдельными языками статуса государственных языков республик.

Так, ст. 15 Конституции Республики Северная Осетия – Алания от 12 ноября 1994 г. устанавливает статус государственных языков Республики Северная Осетия – Алания для осетинского и русского языков. В основном Законе республики также отмечается, что осетинский язык (иронский и дигорский диалекты) является основой национального самосознания осетинского народа, а сохранение и развитие осетинского языка определяется как одна из важнейших задач органов государственной власти Республики Северная Осетия – Алания.

Другая ситуация констатируется в Республике Дагестан. Ст. 11 Конституции Республики Дагестан от 10 июля 2003 г. закрепляет статус государственных языков Республики Дагестан за русским языком и языками народов Дагестана. При этом перечень языков народов Дагестана в основном законе субъекта Российской Федерации не приводится, а также отсутствуют подзаконные акты регионального уровня, в которых он был бы приведен.

Постановлением Государственного Совета Республики Дагестан от 18 октября 2000 г. № 191 «О коренных малочисленных народах Республики Дагестан» утвержден перечень коренных малочисленных

⁴ Чеботарев Г.Н. Федеральное и региональное законодательство: единство и различие // Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы / под ред. Н.П. Марова, В.А. Юдашкина. Тюмень, 1999. С. 283 - 284.

народов Республики Дагестан, куда включены аварцы, агулы, азербайджанцы, даргинцы, кумыки, лакцы, лезгины, таты, табасаранцы, ногайцы, рутульцы, русские, цахуры, чеченцы-акинцы. Языки именно этих народов принято считать языками народов Республики Дагестан.

Дагестан — самая многоязычная и многонациональная территория нашей страны, при этом понятие «титульной нации» не распространяется ни на одну из них. 14 титульных наций республики выделяют с советского периода, что само по себе противоречит сущности понятия «титульная нация». В связи с этим уже более 10 лет вопрос о разработке и принятии закона о языках Республики Дагестан остается дискуссионным, особенно в части самого перечня языков народов Дагестана, которые будут иметь статус государственных⁵.

В 2014 г. активно обсуждались два варианта законопроекта «О языках народов Республики Дагестан», в котором были перечислены 28 языков. По мнению ученых, занимающихся проблемами языков Дагестана, их должно быть больше (32 языка)⁶. Существуют и другие позиции, в связи с чем вопрос о числе и перечне языков народов Дагестана, которым должен быть присвоен статус государственных, в настоящее время не решен.

При этом с точки зрения нормативного регулирования и правоприменительной практики отсутствие в настоящее время перечня языков народов Дагестана, за которым Конституцией республики закреплен статус государственных, является правовой лакуной.

Наиболее простым решением этой проблемы является внесение изменений в Конституцию Республики Дагестан в части сохранения статуса государственного языка республики только за русским языком, как, например, в Республике Карелия. Другим подходом может являться изменение формулировки ст. 11 основного закона Республики Дагестан: «Государственными языками Республики Дагестан являются языки коренных малочисленных народов Республики Дагестан».

В соответствии с приведенным выше Постановлением Государственного совета Республики Дагестан русские включены в число коренных малочисленных народов республики, что соответственно относит русский язык к числу языков коренных малочисленных народов Республики Дагестан.

Анализ республиканских законов о языках, во-первых, показал, что в республиках, входящих в состав Российской Федерации, превалирует двуязычие. Лишь немногие из них закрепляли более двух языков в

⁵ Ниналалов С. Языки вне закона [Электронный ресурс] // URL: http://kavpolit.com/articles/jazyki_vne_zakona-10643/ (дата обращения 10.08.2019).

⁶ Дагиев А. В Дагестане сделают государственными 32 языка [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2014/02/03/reg-skfo/yaziki-anons.html> (дата обращения 10.08.2019).

качестве государственных языков республик. Во-вторых, специализированные языковые законы республик строятся в своем большинстве с использованием каркаса, структуры Закона Российской Федерации от 25.10.1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации», подчас с точным копированием текста статей указанного закона. Это, по всей вероятности, можно объяснить минимальными возможностями для расширения правового статуса государственного языка республики. Закон Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» позволяет законодательному органу республики лишь выбрать, использовать предусмотренную этим законом возможность или нет.

Экспресс-анализ не выявил явных противоречий федерального и региональных законов о языках.

Структура блока общих положений республиканских законов о языках соответствует федеральному закону. В наибольшей степени соответствие выявлено для Кабардино-Балкарской Республики, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Калмыкия, Республики Татарстан, Республики Хакасия, в наименьшей — для Карачаево-Черкесской Республики и Чеченской Республики.

Анализ показал, что в республиканских законах о языках полностью отражены нормы, касающиеся прав граждан на выбор языка образования, преподавания и изучения языков народов Российской Федерации. Наиболее проработаны данные нормы в законах республик Бурятия, Ингушетия, Саха (Якутия), Татарстан и Чувашской Республики.

Стоит отметить, что нормы, направленные на изучение того или иного языка обучения, являются особым аспектом в проведенном анализе. Так, например, изучение и преподавание языков народов в некоторых республиках имеет диспозитивный характер, т.е. гражданам, проживающим на данных территориях, дается право выбора языка, как это прописано в ч. 1 ст. 14 Закона Удмуртской Республики от 6 декабря 2001 г. № 60-РЗ «О государственных языках Удмуртской Республики и иных языках Удмуртской Республики» (с изменениями на 10.04.2015 г.). В Республике Татарстан, наоборот, изучение и преподавание ведется с позиции императива, т.е. обязательного изучения наряду с русским языком своего второго государственного языка, который для проживающих там русских граждан не является родным. Например, подтверждая равноправность государственных языков, ч. 2 ст. 9 Закона Республики Татарстан от 8 июля 1992 г. № 1560-ХП «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан» (с изменениями на 27.04.2017 г.) регламентирует, что русский и татарский языки как государственные

изучаются в общеобразовательных организациях и организациях профессионального образования в равных объемах.

Таким образом, прослеживается неоднозначное правовое регулирование отношений, связанных с изучением национальных (неродных для русских граждан) языков.

Следует отметить, что в Законе Республики Бурятия от 10 июня 1992 г. № 221-ХП «О языках народов Республики Бурятия» (с изменениями на 13.12.2018 г.) учитываются интересы разных национальностей, компактно проживающих на территории Республики. В Законе прописано, что создание дошкольных образовательных организаций и общеобразовательных организаций, групп, классов и иных форм обучения и воспитания на родном языке обеспечивается с учетом интересов эвенков и других национальностей, компактно проживающих в районах республики (п. 2 ст. 21).

В Законе Республики Карелия от 19 марта 2004 г. № 759-ЗРК «О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия» (с изменениями на 07.06.2017 г.) предусмотрено обжалование нарушений прав граждан на свободный выбор, использование карельского, вепсского и финского языков в общении, воспитании, обучении и творчестве (ст. 12).

Отдельно стоит выделить некоторые нормы, установленные в Законе Республики Марий Эл от 26 октября 1995 г. № 290-III «О языках в Республике Марий Эл» (с изменениями на 10.03.2011 г.). Например, в Законе предусмотрен подбор руководителей и работников образовательных учреждений с учетом знания языка обучения и воспитания, принятого в данном учреждении (ст. 39).

Среди прочего в законах о языках присутствуют положения, связанные с языковыми квалификационными характеристиками работников, должностных лиц, а также вопросы стимулирования повышения квалификации персонала, в том числе государственных служащих, в сфере родных языков народов Российской Федерации.

В Законе РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (с изменениями на 12.03.2014 г.) не предусмотрены нормы в области использования родных языков в науке и культуре. В республиканских же законах о языках они присутствуют.

Анализ показал, что в 12 республиканских законах о языках заявлены положения в области науки, в 10 — в области культуры.

Исследование показало, что статьи региональных законов содержат преимущественно рамочные положения, регулирующие аспекты родных языков в научной деятельности, а именно вопросы создания условий для научных исследований языков и их диалектов; свободного выбора языка научных работ; издания научной литературы и

пропаганды достижений науки; в периодических научных изданиях – вопросы основных положений научных результатов на государственных языках республик и др.

Отмечается тот факт, что в региональном законодательстве о языках отсутствуют положения, которые что-либо вменяют в обязанность или устанавливают какие-либо четкие требования. Это обусловлено прежде всего тем, что федеральное законодательство о науке не содержит положений, связанных с использованием родных языков в данной сфере. Более того, в настоящее время активно ведутся дискуссии о возможности приравнять родные языки народов Российской Федерации к иностранным языкам, например, в случае подготовки и защиты диссертационного исследования, что противоречит требованиям ВАКа.

Как и в случае с научной деятельностью, языковая политика в сфере культуры не имеет четкой регламентации в законодательстве республик, включенные в нормативную базу положения носят рекомендательный характер. Отсутствуют установленные требования и не определена мера ответственности за их невыполнение.

В ряде законов о языках предусмотрено содействие национально-культурному развитию народов и поддержка языков за пределами республик. Так, в законах республик Калмыкия, Тыва, Башкортостан, а также Удмуртской, Чеченской, Чувашской и Кабардино-Балкарской республик регламентировано проявление заботы об удовлетворении потребностей соотечественников, проживающих за пределами данных республик.

Таким образом, существует целесообразность гармонизации законодательства о языках отдельных субъектов Российской Федерации с нормами Закона РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (с изменениями на 12.03.2014). При этом отмечается, что с позиций нормотворческого процесса полное или частичное дублирование юридических норм федерального уровня на уровень региональный нецелесообразно.

Очевидна необходимость дальнейшего совершенствования региональных законов о языках с учетом принципов адекватного отражения нормативно-правовых потребностей и ретрибутивной обеспеченности, отражающие наличие и реальную действенность санкций, которые определяют содержание и реальную функциональную силу принципа неотвратимости юридической ретрибуции.

Список литературы

1. Дагиев А. В Дагестане сделают государственными 32 языка [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2014/02/03/reg-skfo/yaziki-anons.html> (дата обращения 10.08.2019).

2. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов [Электронный ресурс] // Президент России: сайт. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/20605> (дата обращения 10.08.2019).

3. Крохина Ю.А. Правотворчество субъектов Российской Федерации в бюджетной сфере // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 71.

4. Мальцева А.А., Лапушинская Г.К., Баженова Т.Ю. Нормативно-правовой статус и регулирование родных языков в республиках Российской Федерации // Электронный научно-практический журнал «ИнноЦентр». 2018. Выпуск № 3(20). С. 78 - 84. URL: [http://innoj.tversu.ru/Vipusk3\(20\)2018/10%20-%20Мальцева.pdf](http://innoj.tversu.ru/Vipusk3(20)2018/10%20-%20Мальцева.pdf) (дата обращения 10.08.2019).

5. Ниналалов С. Языки вне закона [Электронный ресурс]. URL: http://kavpolit.com/articles/jazyki_vne_zakona-10643/ (дата обращения 10.08.2019).

6. Чеботарев Г.Н. Федеральное и региональное законодательство: единство и различие // Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы / под ред. Н.П. Марова, В.А. Юдашкина. Тюмень, 1999. С. 283 - 284.

CURRENT STATE AND DIRECTIONS OF IMPROVEMENT OF LANGUAGE LEGISLATION IN THE REPUBLICS OF THE RUSSIAN FEDERATION

A. A. Maltseva, E. V. Klyushnikova

Tver State University

O. A. Popova

Foundation for support of legal culture, Moscow

The article provides an overview of the current state of language legislation in the republics of the Russian Federation, highlights the key features of certain regulations. The proposed article provides an overview of certain contradictions and lacunae that have been identified in the study of the regulatory framework for the functioning of the native languages of the nations of the Russian Federation at the regional level. In particular, the problem of the lack of a language law in certain republics of the Russian Federation is highlighted. In addition, certain language normative acts of the republics contain legal norms that could be replicated as best practices in other subjects of the Russian Federation. The authors make proposals aimed at improving the regulatory framework of the regional language policy and their harmonization with Federal legislation.

Keywords: *native language, the language act, official language, language legislation, a legal requirement, indigenous nations, bilingualism, language policy.*

Об авторах:

МАЛЬЦЕВА Анна Андреевна - кандидат экономических наук, доцент, директор Научно-методического центра по инновационной деятельности высшей школы им. Е.А. Лурье ТвГУ, (Россия, Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: 80179@list.ru.

MALTSEVA Anna - candidate of economic sciences, Associate Professor, Director of Lurye Scientific and Methodological Center for Higher School Innovative Activity of Tver State University (170100, Tver, Zelyabova street, 33), E-mail: 80179@list.ru.

КЛЮШНИКОВА Елена Валерьевна - старший научный сотрудник УНИ Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), e-mail: stanislav219@yandex.ru.

KLYUSHNIKOVA Elena - Senior Scientific Researcher in office of scientific research of Tver State University (170100, Tver, Zelyabova street, 33), e-mail: stanislav219@yandex.ru.

ПОПОВА Ольга Александровна – генеральный директор, Фонд поддержки правовой культуры, г. Москва, e-mail: mail@фпк.рф

POPOVA Olga – Director General, Foundation for support of legal culture, Moscow, e-mail: mail@фпк.рф

Мальцева А.А., Ключникова Е.В., Попова О.А. Современное состояние и направления совершенствования языкового законодательства в республиках Российской Федерации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 3 (59). С. 77 – 85.