

Литература

1. Астоянц М. С. Социальная инклюзия: попытка концептуализации и операционализации понятия / М. С. Астоянц, И. Г. Россихина // Изв. Юж. федер. ун-та. Сер.: Пед. науки – 2009. – № 12. – С. 51–58.
2. Корчагин Ю. А. Человеческий капитал как фактор развития [Электронный ресурс] : докл. в ВШЭ / Ю. А. Корчагин. – URL: <http://www.lerc.ru/?part=articles&art=3&page=35>.
3. Руководящие принципы политики в области инклюзивного образования. – М. : ЮНЕСКО, 2009. – 36 с.
4. Юрьев А. И. Человеческий капитал как новый предмет исследований в психологии [Электронный ресурс] / А. И. Юрьев. – URL: <http://www.yuriev.spb.ru/polit-chelovek/human-capital-research>

СУБАЧЕВ А. А.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЯЗЫКОВ В СУБЪЕКТАХ РФ

Являясь по форме государственного устройства федеративным государством, Россия может рамочно или напрямую предоставлять своим субъектам возможность нормативного регулирования тех или иных вопросов. Согласно ч. 2 ст. 68 Конституции РФ республики в составе РФ вправе устанавливать свои государственные языки. В связи с этим законодательство ряда субъектов Российской Федерации содержит нормативные правовые акты о языках (законы о языках приняты в подавляющем большинстве республик – субъектов Федерации). Так, в Восточной Сибири подобные законодательные акты были приняты в Хакасии – Закон Республики Хакасия от 20 октября 1992 г. № 11 «О языках народов республики Хакасия» (с изменениями и дополнениями), в Республике Тыва – Закон Республики Тыва № 462 ВХ-1 от 31 декабря 2003 г. «О языках в Республике Тыва», в Республике Бурятия – Закон Республики Бурятия от 10 июня 1992 г. № 221-ХП «О языках народов Республики Бурятия».

В то же время в Конституции отсутствуют нормы о государственных языках других «национальных» субъектов – автономной области, автономных округов, что объясняется скорее всего тем, что в них проживает небольшой процент граждан, относящихся к «титульным» этносам, давшим название соответствующим национально-территориальным образованиям [1, с. 598]. Помимо этого нормы о языках встречаются и в образовательном законодательстве субъектов РФ. Так, в восточносибирских национально-территориальных образованиях были приняты сле-

дующие законодательные акты: Закон Республики Хакасия от 24 октября 2004 г. № 53 «Об образовании», Закон Республики Бурятия от 2 июня 1993 г. № 338-ХП (ред. от 13 октября 2011 г.) «Об образовании» (принят Верховным Советом РБ 2 июня 1993 г.), Закон Республики Тыва «Об образовании в Республике Тыва» от 23 декабря 2010 г. Нормы о языках также могут содержаться в законодательстве о статусе коренных малочисленных народов: Закон Республики Хакасия от 16 ноября 2009 г. № 125-ЗРХ «О коренных малочисленных народах Российской Федерации на территории Республики Хакасия», Закон Красноярского края от 1 июля 2003 г. № 7-1215 «Основы правовых гарантий коренных малочисленных народов севера Красноярского края». Что касается иных субъектов РФ – краев, областей и городов федерального значения, то государственный язык РФ является для них официальным, что, как правило, отражено в их уставах (например, ст. 27 Устава Красноярского края от 5 июня 2009 г.). В ряде случаев в уставах территориальных образований в составе Федерации закрепляются нормы, гарантирующие реализацию основных прав и свобод человека и гражданина на территории края, не допускающие дискриминацию в зависимости от национальности, языка, религии, пола, общественного, имущественного или должностного положения, а также других обстоятельств (ч. 2, ст. 2 Устава Красноярского края от 5 июня 2008 г., ч. 4 ст. 1 Устава Иркутской области от 15 апреля 2009 г.). В то же время в уставы могут включаться положения о языках и культурах автохтонных народов. Так, например, согласно ч. 1 ст. 17 Устава Иркутской области органы государственной власти Иркутской области создают условия для сохранения и развития языков, культур и иных составляющих национальной самобытности бурятского народа и иных народов, традиционно проживающих на территории Усть-Ордынского Бурятского округа. Анализ актов субъектов Федерации показывает, что они, как правило, содержат 4 группы положений: 1) это гарантии реализации субъективных языковых прав. Так, в частности, согласно ст. 5 Закона Республики Бурятия «О языках народов Республики Бурятия» граждане, проживающие на территории Бурятии, имеют право свободного выбора языка воспитания, обучения. Аналогичное положение содержится в ст. 7 Закона Республики Тыва – «Республика Тыва гарантирует гражданам, проживающим в республике, право на использование родного языка, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества»; 2) это нормы, закрепляющие статус язы-

ка в качестве государственного. Например, согласно ст. 2 Закона Республики Хакасия от 20 октября 1992 г. № 11 «О языках народов Республики Хакасия» государственными языками Республики Тыва являются тувинский и русский; 3) положения, регламентирующие использование языков в конкретных сферах общественной жизни. Так, ст. 12 Закона Республики Хакасия «О языках народов Республики Хакасия» говорит, что при подготовке и проведении выборов и референдумов Республика Хакасия наряду с русским языком вправе использовать хакасский язык и языки народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Или, например, согласно ст. 29 Закона Республики Бурятия «О языках народов Республики Бурятия» почтово-телеграфные отправления в республике производятся на русском языке, при желании граждан в пределах республики и на бурятском языке; 4) это нормы, касающиеся нарушения законодательства о языках народов республик. Так, например, ст. 31 Закона Республики Бурятия гласит: «Действия юридических и физических лиц, нарушивших законодательство о языках народов Российской Федерации и Республики Бурятия, влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Бурятия». Схожую норму содержит ст. 20 Закона Республики Тыва: «Действия юридических и физических лиц, нарушающих законодательство Республики Тыва о языках в Республике Тыва, влекут за собой ответственность и обжалуются в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Тыва». Здесь необходимо отметить, что положения законодательных актов субъектов РФ дублируют норму, содержащуюся в ст. 28 Закона РФ «О языках народов РФ». Вместе с тем, как отмечает Л. Н. Васильева, диспозиция данной нормы весьма расплывчата, поскольку в ней не установлены ни виды, ни основания ответственности за нарушения положений законодательства Российской Федерации о языках народов России [4]. Принято считать, что институт ответственности за нарушение законодательства о языках является комплексным. Речь идет о возможности привлечения к разным видам ответственности в зависимости от квалификации совершенного правонарушения. Исходя из принципа разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, уголовная и гражданско-правовая ответственность предусматривается федеральным законодательством. В то же время административное и административно-процессуальное законодательство

находится в совместном ведении России и субъектов Федерации (ст. 72 Конституции РФ). В силу этого некоторые субъекты РФ предусмотрели административную ответственность за нарушение языкового законодательства. Законом Республики Саха (Якутия) о языках установлена административная ответственность должностных лиц органов государственной власти и управления, учреждений, предприятий и организаций Республики Саха (Якутия) за несоблюдение требований Закона о языках Республики Саха (Якутия). В силу ст. 39 указанного Закона пренебрежение к любому языку народов Республики Саха (Якутия), нарушение прав граждан в выборе языка, дискриминация граждан по языковым мотивам признаются недопустимыми и влекут за собой судебную и административную ответственность в соответствии с законодательством.

В субъектах Российской Федерации законодательное регулирование вопросов использования языков пошло двумя различными путями. В республиках приняты законы, в которых законодатели стремились закрепить в большинстве своем нормы, конкретизирующие и развивающие положения федерального законодательства о языках народов России. В то же время в «территориальных» субъектах Федерации либо вообще не принято на данный момент никаких законов в развитие федерального законодательства о языках, либо данный вопрос регулируется косвенно немногочисленными нормами, содержащимися в нормативных правовых актах различной отраслевой принадлежности. Это объясняется не столько моноэтничностью данного вида субъектов (каковыми, в принципе, они и не являются), сколько желанием республик закрепить статус языка титульной нации в качестве государственного.

Говоря о праве республик на установление собственных государственных языков, следует отметить, что в литературе встречаются мнения диаметрально противоположные проводимой в республиках политике. Так отечественный конституционалист В. В. Иванов считает, что установление республиками собственных государственных языков противоречит как конституционным принципам равноправия субъектов РФ, так и принципу равноправия всех народов РФ, а также принципу равенства прав и свобод человека и гражданина, независимо от языка. Автор говорит: «Тем более, что как Россия не является “государством русских”, так и республики не могут и не должны считаться ни государствами, ни даже “регионами” каких-либо народов» [8, с. 111].

Русский язык, который а priori давно не является языком исключительно русского народа, объявлен Конституцией государственным языком РФ на всей территории страны, в то время как языки отдельных народов в отдельных регионах устанавливаются в качестве государственных. В. В. Иванов полагает, что такая ситуация приводит к ущемлению прав представителей других национальностей, поскольку они, составляя часть той или иной республики, лишены возможности пользоваться своим языком как государственным. К тому же из ч. 2 ст. 68 Конституции РФ не вытекает обязанности республик устанавливать государственные языки, а только право, которым республики в большинстве своем и воспользовались.

По мнению Л. Н. Васильевой, не всегда целесообразно устанавливать в республиках в качестве государственного языка республики (помимо русского) исключительно языка этноса, самоназвание которого легло в основу наименования субъекта Российской Федерации: численность представителей такого этноса иногда не преобладает над численным составом остального населения. Было бы оправдано законодательное определение численного критерия для установления языка в качестве государственного. Более того, следует учитывать, что не все представители этноса, самоназвание которого легло в основу наименования республики, могут избрать родной язык для использования в официальных сферах общения [4].

В последнее время все больше утверждается как источник права судебная практика. В юридической литературе обычно указывается, что толкования высших судебных инстанций служат основанием к новому пониманию и применению тех или иных норм права. В системе континентального права и российского права толкования служат вторичным источником права. Толкования высших судебных инстанций как бы углубляют, дополняют закон [11, с. 223]. Особое место среди актов судебной практики занимают решения Конституционного Суда РФ, так как выступают основанием для изменения, отмены акта или принятия нового акта. На сегодняшний день есть уже несколько решений Конституционного Суда РФ, касающихся языковых отношений. Приведем несколько примеров. Так, в Постановлении от 16 ноября 2004 г. № 16-П Конституционный Суд РФ указал, что основы федеральной политики в области культурного и национального развития Российской Федерации, в том числе государственная языковая политика, регулирование и защита прав и свобод чело-

века и гражданина в языковой сфере, общие вопросы образования и культуры регулируются федеральными законами. Результатом рассмотренного выше в Конституционном Суде РФ спора было признание конституционным Федерального закона от 11 декабря 2002 г. № 165-ФЗ «О внесении дополнения в статью 3 Закона Российской Федерации “О языках народов Российской Федерации”», согласно которому в Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами. Данное положение ставит проблему объявления языка того или иного народа государственным. В случаях, если такие языки основаны не на кириллице, они либо должны быть на нее переведены, либо нужно будет принять соответствующий федеральный закон о необходимом алфавите, либо такое право вовсе не будет реализовано [13]. Здесь следует отметить, что связывание государственного языка республики только с культурным и национальным развитием крайне опасно, поскольку государственный язык призван выполнять такие функции, как обеспечение оптимального функционирования деятельности органов государственной власти и связи государства с народом. При объявлении языка государственным следует учитывать степень его развития, уровень владения им населения, проживающего в республике, его востребованность [6]. Несколько лет ранее было принято Постановление Конституционного Суда РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П о проверке отдельных положений Конституции и некоторых нормативных актов Республики Башкортостан [5]. В данном Постановлении с точки зрения своего соответствия Конституции РФ рассматривались положения республиканского законодательства, устанавливающие такое требование к кандидату на должность Президента Республики Башкортостан, как владение башкирским и русским языками, т. е. государственными языками Республики Башкортостан. Однако здесь нужно отметить, что от решения вопроса о конституционности «языкового ценза» Суд в конечном счете воздержался, мотивируя это «нерешенностью вопроса о правовом статусе государственного языка Республики Башкортостан» [9]. Приведенные решения на данный момент фактически являют собой весь массив практики Конституционного Суда по языковым вопросам.

С момента принятия Закона СССР «О языках народов СССР» от 24 апреля 1990 г., который по сути стал первым законодательным актом, посвященным языковым отношениям, прошло уже более 20 лет. И за эти годы в стране сделан уже далеко не один шаг в отношении государственного регулирования взаимоотношений различных языков полиэтнического общества. По всей видимости, на повестке дня стоит официальное признание политики билингвизма, предполагающего легитимное равенство двух государственных языков в национальных республиках и расширение возможностей для реализации своего личного права на пользование родным языком для лиц, проживающих в других субъектах Федерации, что объективно ведет к лингвокультурной конвергенции, гармонизации социально-психологического климата общества и сглаживанию радикальных сепаратистских настроений.

Литература

1. Авакьян С. А. Конституционное право России / С. А. Авакьян. – М., 2007. – Т. 1.
2. Бердашкевич А. О государственной языковой политике России // Высшее образование в России. – 2000. – № 6.
3. Борисов А. Н. Комментарий к Закону РФ от 25 октября 1991 г. № 1807-1 «О языках народов РФ» // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.
4. Васильева Л. Н. Комментарий к Закону РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов РФ» // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.
5. Вестн. Конституционного Суда РФ. – 1998. – № 4.
6. Воронцов П. М. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов языковых правоотношений // Журн. рос. права. – 2007. – № 11.
7. Доровских Е. М. Правовые проблемы защиты русского языка // Государство и право. – 2003. – № 2.
8. Иванов В. В. Автономные округа в составе края, областей – феномен «сложносоставных субъектов РФ». Конституционно-правовое исследование / В. В. Иванов ; под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Изд-во МГУ, 2002.
9. Кленов А. Л. Проблемы языкового равенства в решениях Конституционного Суда // Конституц. и муницип. право. – 2010. – № 9.
10. Мечковская Н. Б. Социолингвистика / Н. Б. Мечковская. – М. : Аспект-Пресс, 2000.
11. Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник / Л. А. Морозова. – М. : Юрист, 2012.
12. Руссо Л.-Ж. Разработка и проведение в жизнь языковой политики. Языковая политика в современном мире // По материалам Третьего и Четвертого международных семинаров по государственной языковой политике и актуальным проблемам двуязычия. – СПб., 2007.
13. Собр. законодательства РФ. – 2004. – № 47. – Ст. 4691.
14. Сыгинская М. В. Комментарий к Закону РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1 / М. В. Сыгинская, В. И. Шкатулла // Гарант [Электронный ресурс] : справочная правовая система.