



4 (25) 2023



@law_journal



lawresearch.ru



2658-512X

УДК 342.725
DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_11

Калинина Екатерина Геннадьевна

catherinekalinina@gmail.com
Кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета им. В.Ф. Яковлева

Языки народов Российской Федерации: трансформация законодательства и влияние международного права

Калинина Е.Г. / Языки народов Российской Федерации: трансформация законодательства и влияние международного права // Уральский журнал правовых исследований. 2023. № 4. С. 11–17. DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_11

Аннотация:

В 2020 году в Конституцию РФ добавлены взаимосвязанные положения о культуре и сохранении языкового многообразия, поскольку язык – это культурная ценность. Текущий период с 2022 по 2032 год Генеральная Ассамблея ООН провозгласила Международным десятилетием языков коренных народов мира. Сегодня признание важности языка как объекта нематериального культурного наследия происходит синхронно на международном и национальном уровнях. Сфера национального регулирования языков народов продолжает оставаться восприимчивой к тем механизмам поддержки, которые вырабатывает международное сообщество. Учитывая предложенные механизмы, Россия также разрабатывает возможные направления для реализации стратегии по сохранению самобытности российской нации и используемых на территории языков народов РФ. В статье рассматриваются международно-правовые договоры, которые возлагают на Россию обязательства по развитию законодательства в части обеспечения возможности пользоваться культурой и родным языком, а также иные международные документы, влияющие на национальную политику государства в части поддержания языкового многообразия, в том числе замечания и рекомендации универсальных и региональных международных органов. Кроме того, на фоне истории становления национальных правовых актов по исследуемой теме анализируется текущее состояние законодательства и векторы его развития. Автором предложены направления для реформирования отдельных норм с целью активизации правовых ресурсов для сохранения языков народов РФ.

Исследование выполнено при финансовой поддержке УрГЮУ имени В. Ф. Яковлева в рамках реализации проекта научной группы № 0202/23 «Трансформация конституционно-правовых институтов в условиях развития цифровых технологий и вызовов глобализации».

Ключевые слова:

языки народов, языковое многообразие, культура, средства массовой информации, национальные меньшинства.

УДК 342.725
DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_11

Ekaterina G. Kalinina

catherinekalinina@gmail.com
Candidate of Juridical Sciences, Assistant professor of Constitutional Law department Ural State Law University named after V.F. Yakovlev

Native Languages of the Peoples of the Russian Federation: Transformation of Legislation and the Influence Of International Law

Ekaterina G. Kalinina / Native languages of the peoples of the Russian Federation: transformation of legislation and the influence of international law // Ural Journal of Legal Studies. 2023. No. 4. P. 11–17. DOI 10.34076/2658_512X_2023_4_11

Abstract:

In 2020 during the constitutional reform the interrelated provisions on culture and the preservation of linguistic diversity were added to the Constitution of the Russian Federation, since language is a cultural value. At the same time the period from 2022 to 2032 has been declared by the UN General Assembly as the International Decade for the Languages of the Peoples of the World. Nowadays, the importance of language as an object of intangible cultural heritage recognizes simultaneously at the international and national levels. The sphere of national regulation of people's languages continues to remain receptive to the support mechanisms developed by the international community. Taking into account the proposed mechanisms, Russia is also developing possible directions for implementing a strategy to preserve the identity of the Russian nation as well as the languages of the peoples of the Russian Federation used on the territory. The article enumerates international legal treaties and discloses its provisions that impose obligations on Russia to develop legislation in terms of ensuring the opportunity to support culture and native languages. Besides, the article describes other international documents which have influence on the national policy in terms of maintaining linguistic diversity, including comments and recommendations of universal and regional international bodies. In addition, with respect to the support of native languages the history of the national legal acts' formation, the current legislation as well as the vectors of its development are presented. The author proposes reforms' directions in order to activate legal resources for the preservation of the languages of the peoples of the Russian Federation.

The research was carried out with the financial support of the Ural State Law University named after V.F. Yakovlev as a part of the implementation of the scientific group project No. 0202/23 "Transformation of constitutional and legal institutions in the context of the development of digital technologies and the challenges of globalization."

Keywords:

peoples' languages, linguistic diversity, culture, media, national minorities.

В 2020 году в ходе конституционной реформы текст основного документа страны был дополнен положениями о культуре, уникальном наследии многонационального народа. На высшем уровне государство закрепило конституционную обязанность защитить культурную самобытность, сохраняя, в том числе языковое многообразие¹. Сегодня население в России говорит на 277 языках и диалектах, а в системе образования используется 105 языков², что только подчеркивает актуальность введенных конституционных гарантий. В социолингвистических обзорах можно найти иные разнообразные данные в отношении количества и сфер использования языков народов РФ [1, с. 65-69].

Несмотря на то, что в части 2 статьи 26, части 3 статьи 68 Конституции РФ уже содержались гарантии сохранения и возможности пользоваться родным языком, государство сделало следующий ответственный шаг с целью развития законодательства по защите языков народов РФ.

Начиная с 1990 года, в России было сформировано последовательное нормативное правовое регулирование вопроса использования языков народов РФ.

В 1990 году был принят Закон СССР от 24 апреля 1990 года «О языках народов СССР»³, который закрепил обязанность государства на всех территориальных уровнях принимать программы развития языков народов, обеспечивающие развитие телевидения и радиовещания, издание газет и журналов на языках народов. В 1991 году на общероссийском уровне нормативного правового регулирования высшие органы государственной власти РСФСР продолжили политику союзного регулирования и приняли Декларацию Верховного Совета РСФСР №1808/1-1 от 25 октября 1991 года «О языках народов России»⁴. Одновременно с Декларацией принимается Закон РФ от 25.10.1991 №1807-1 «О языках народов Российской Федерации» (далее – Закон РФ «О языках народов Российской Федерации») ⁵ [2, с. 16-17], после которого аналогичные законы стали появляться на региональном уровне⁶.

К этому же периоду можно отнести принятие Закона РФ № 2124-1 от 27 декабря 1991 года «О средствах массовой информации»⁷, который устанавливает возможность выпуска средств массовой информации на различных языках, а не только на государственном языке РФ.

До конституционной реформы 2020 года изменения в Закон РФ «О языках

1 Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами о поправках к Конституции от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ): Конституция Рос. Федерации от 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).

2 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года»: Указ Президента Рос. Федерации от 19.12.2012 № 1666 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. N 52. Ст. 7477.

3 Закон СССР от 24 апреля 1990 года «О языках народов СССР» // Российская газета. 1992. №32.

4 Декларация Верховного Совета РСФСР № 1808/1-1 от 25 октября 1991 года «О языках народов России» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1742.

5 «О языках народов Российской Федерации»: закон Рос. Федерации от 25.10.1991 № 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

6 Закон Республики Коми от 28 мая 1992 года «О государственных языках Республики Коми», Закон Республики Бурятия № 221-ХІІ от 10 июня 1992 года «О языках народов Республики Бурятия», Закон Республики Татарстан № 1560-ХІІ от 8 июля 1992 года «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», Закон Республики Саха (Якутия) № 1170-ХІІ от 16 октября 1992 года «О языках в Республике Саха (Якутия)», Закон Республики Хакасия № 11 от 20 октября 1992 года «О языках народов Российской Федерации, проживающих на территории Республика Хакасия» и другие // СПС Консультант Плюс (дата обращения: 27.11.2023).

7 «О средствах массовой информации»: закон Рос. Федерации № 2124-1 от 27 декабря 1991 года // Российская газета. 1992. № 32.

народов Российской Федерации» вносились всего 4 раза, при этом принимались иные акты, точно обеспечивающие регламентационную поддержку [3, с. 118-121].

При этом после принятия базовых нормативных правовых актов в дальнейшем весь механизм и набор инструментов государственной поддержки этнокультурной направленности и языков народов России стал носить обобщенный характер: использовалась общая модель правовой регламентации и, как следствие, универсальные инструменты поддержки. Последнее не помогло избежать проблем нечеткости и противоречивости при определении сферы применения государственного языка и языков народов РФ [4, с. 44-48], равно как решить вопросы об обязательности или факультативности публикации в регионах актов на языках народов РФ [5].

Вместе с тем Россия является государством-участником многих международных договоров, касающихся обеспечения лингвистических прав народов, проживающих на территории. К числу таких международных договоров, участником которых выступает Россия, относятся: Устав ООН 1945 года, Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 года, Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, а также Конвенция о правах ребенка 1989 года.

Устав ООН (ратифицирован советской стороной в 1945 году) вводит общие положения о запрете языковой дискриминации⁸.

Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования 1960 года (вступила в силу для СССР в 1962 году), Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 года (ратифицирована СССР в 1969 году) раскрывают понятие «дискриминация» с указанием на недопустимость умаления прав по признаку языка. Конвенция ООН о борьбе с дискриминацией в области образования фиксирует право национальных меньшинств осуществлять просвещение на собственном языке одновременно с участием в деятельности общества на общераспространенном языке (пп. «с» п.1 статьи 5)⁹. Конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации формирует обязанность государства принимать меры в областях культуры и информации с целью гармонизации отношений между нациями или этническими группами. Меры должны быть немедленными и эффективными (статья 7)¹⁰.

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года (вступил в силу для СССР с 1976 года) народам гарантируется свобода в культурном развитии. Государство должно реализовать меры, необходимые для охраны, развития и распространения культуры (статьи 1, 15)¹¹.

Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года (всту-

8 Устав Организации Объединенных Наций (принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. XII. 1956. С. 14 – 47.

9 Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (принята 14 декабря 1960 года) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1962. 44. Ст. 452.

10 Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (заключена 21.12.1965) // Ведомости ВС СССР. 1969. № 25. Ст. 219.

11 Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17 (1831).

пил в силу для СССР также в 1976 года) закрепляет свободу культурного развития, указывая в статье 27 на право меньшинств пользоваться культурой и родным языком¹².

Конвенция о правах ребенка 1989 года (вступила в силу для СССР 1990 году) требует обеспечивать языковые потребности детей, относящихся к коренному населению или меньшинствам (подпункт «d» статьи 17). Кроме того, в Конвенции отражены классические положения о запрете языковой, национальной дискриминации в отношении детей (статья 2), об обеспечении образования, формирующего уважение к культурной самобытности и языку ребенка (статья 29). Государство обязуется обеспечить ребенка из числа народов страны правом пользоваться культурой и родным языком совместно с другими членами своей группы (статья 30)¹³.

К международным актам РФ регионального характера, возлагающих или формирующих обязанности по поддержке средств массовой информации с целью обеспечения лингвистических прав, относятся Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1994 года, Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 года, Рамочная конвенция о защите национальных меньшинств 1995 года.

Нельзя обойти стороной еще два документа, заключенных в рамках СНГ. Это Модельный закон «Об охране нематериального культурного наследия» 2013 года и Модельный кодекс «О культуре для государств - участников СНГ» 2018 года.

В отличие от ранее названных международных договоров, Модельный закон «Об охране нематериального культурного наследия» 2013 года не возлагает на страны-участницы обязательств, он носит рекомендательный характер. Тем не менее, такие акты регионального характера принимаются к учету для координации внутренней и внешней политики.

Ценность документа заключается в предложенном определении «нематериального культурного наследия». Язык этнической группы рассматривается как объект наследия. При этом речь идет не только о языке в устном общении, но и языке, «зафиксированном на разных видах материальных носителей и хранящемся ... в архивах». Этот перечень видов материальных носителей и мест хранения не является закрытым, в том числе хранение допускается «в иных организациях». Государство – участник формирует гарантии для сохранности языка как объекта нематериального культурного наследия всех проживающих на его территории народов и иных этнических общностей, обеспечивая государственную охрану объектов нематериального культурного наследия. Государственная охрана представляет собой систему «правовых, организационных, финансовых, материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти разного уровня в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение языка, предотвращение его исчезновения или причинения языку вреда, контроль за сохранением языка»¹⁴.

12 Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17(291).

13 Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) // Сборник международных договоров СССР. XLVI. 1993.

14 Модельный закон об охране нематериального культурного наследия (принят в Санкт-Петербурге 29.11.2013 Постановлением 39-17) // URL: <https://iacis.ru/public/upload/files/1/535.pdf?ysclid=lp2h6qohq32686014> (дата обращения: 14.11.2023).

Модельный кодекс «О культуре для государств - участников СНГ» 2018 года - уникальный по объему проведенной унификации положений международный акт в культурной сфере. Помимо колоссальной работы над глоссарием, в котором присутствуют термины «миноритарные языки», «языки меньшинств», «региональные языки», «национальные языки», в Модельном кодексе определены элементы социально-культурной деятельности государств. В Модельном кодексе предусмотрены такие специфические механизмы поддержки как подготовка и переподготовка преподавателей языков, издание учебной и учебно-методической литературы, осуществление педагогической и научно-исследовательской работы по изучению и развитию языков национальных, региональных, миноритарных языков (языков меньшинств), разработка программ языковой поддержки и языкового обучения трудовых мигрантов в государствах - участниках СНГ (статьи 253, 257)¹⁵.

Все эти международно-правовые обязанности и векторы направления повлияли на акценты, расставленные в ходе российской конституционной реформы. Немалую роль сыграли и комментарии международных органов.

В частности, В 2015 году в Заключительных замечаниях по периодическому докладу РФ Комитет ООН по правам человека выявил проблему «употребления дискриминационных выражений в отношении национальных, этнических, религиозных или других меньшинств» по отношению к лицам неславянского происхождения, включая трудящихся -мигрантов из Средней Азии, Кавказа и Африки, а также лиц народности рома, проживающих на территории России. Комитетом рекомендовано принять меры по проведению информационно-пропагандистских кампаний, усиливая борьбу с такими проявлениями в России (пункт 8)¹⁶. В 2015 и 2022 году Комитет ООН по правам человека просил проконтролировать запрет дискриминации крымских татар и украинцев в получении образования на их языке и участия в политической жизни¹⁷.

Консультативный комитет, контролирующей соблюдение Россией Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств 1995 года, еще в 2003 году сформулировал позицию о необходимости реформирования законодательства «О языках народов Российской Федерации». В 2006 году Консультативный комитет указал, что нормы федерального законодательства упускают вопросы регулирования доступа национальных меньшинств к электронным средствам массовой информации. В законодательстве отдельных регионов России были выявлены ограничения на выпуск средств массовой информации на языках народов.

В адрес РФ Консультативный комитет сформулировал следующие необходимые меры поддержки:

- облегчить доступ меньшинств к существующему государственному финансированию (2011 год);
- реализовать поддержку обучения журналистов и специалистов средств массовой информации, работающих на языках меньшинств или по вопросам, свя-

15 Модельный кодекс «О культуре для государств - участников СНГ», принят на сорок седьмом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ Постановлением от 13 апреля 2018 года №47-5 // URL: https://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=116820 (дата обращения: 14.11.2023).

16 Заключительные замечания по седьмому периодическому докладу Российской Федерации // URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fRUS%2fCO%2f7&Lang=en (дата обращения: 14.11.2023).

17 Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации // URL: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fRUS%2fCO%2f8&Lang=ru (дата обращения: 14.11.2023).

занным с меньшинствами (2011 год)¹⁸;

- обеспечить этнически ориентированные средства массовой информации возможностью внешнего финансирования, если такое будет им необходимо; законодательство об иностранных агентах не должно ограничивать такое финансирование (2018 год)¹⁹;

Последние 5 лет международное сообщество привлекает внимание к проблеме утраты языков народа мира, анонсируя знаковые мероприятия.

Так, Резолюцией Генеральной Ассамблеи 2019 год провозглашен международным годом языков коренных народов с целью привлечения внимания к болезненной проблеме исчезновения языков и поощрения сохранения и использования языков в культуре народов²⁰. Период с 2022 по 2032 гг. объявлен Международным десятилетием языков коренных народов мира²¹.

В целях проведения провозглашенного десятилетия языков коренных народов в России был создан Национальный организационный комитет и утвержден План основных мероприятий по проведению в 2022-2032 годах²².

За 2022-2023 год проведены такие мероприятия как Всероссийский этнодиктант на языках коренных малочисленных народов, международные семинары, состоялось заседание Межведомственной рабочей группы по подготовке материалов во Всемирный атлас языков.

Действующие меры по защите языков народов РФ закреплены в нормативных правовых актах преимущественно в общем виде: политические (выработка научно обоснованной политики), экономические (бюджетное и иное финансовое обеспечение) и юридические (установление ответственности)²³. В связи с тем, что языки народов РФ действительно являются частью культуры, государство прорабатывает стратегию дальнейших преобразований для обеспечения языкового многообразия.

Специальные меры поддержки постепенно начинают появляться в законодательстве. Так, в 2021 году Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» обязал Правительство РФ утвердить нормы и правила орфографии и пунктуации языков коренных малочисленных народов РФ. Такие правила утверждены, образована Межведомственная комиссия по языкам коренных малочисленных народов РФ²⁴.

В 2023 году сенаторы и депутаты получили право выступать на заседаниях соответствующих палат Федерального Собрания на государственных языках

18 Third Opinion on the Russian Federation. ACFC/OP/III(2011)010. 2011. Пункт 160 // URL: http://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=3rd_OP_RussianFederation_en-10 (дата обращения: 14.11.2023).

19 Fourth Opinion on the Russian Federation. ACFC/OP/IV(2018)001. 2018. Пункт 96 // URL: http://hudoc.fcnm.coe.int/eng?i=4th_OP_RussianFederation_en-9 (дата обращения: 14.11.2023).

20 Права коренных народов (Резолюция A/RES/71/178 от 31.01.2017) // URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/71/178> (дата обращения: 14.11.2023).

21 Resolution adopted by the General Assembly on 18 December 2019, A/RES/74/135 // URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/426/26/PDF/N1942626.pdf?OpenElement> (дата обращения: 24.11.2023).

22 ФАДН России // URL: <https://fadn.gov.ru/press-centr/news/aktualizirovan-sostav-nacziionalnogo-organizacziionnogo-komiteta-po-podgotovke-i-provedeniyu-v-2022-%E2%80%932032-godax-v-rossijskoj-federaczii-mezhdunarodnogo-desyatiletiya-yazyikov-korenniyx-narodov> (дата обращения: 24.11.2023).

23 «О языках народов Российской Федерации»: закон Рос. Федерации от 25.10.1991 N 1807-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

24 «О Межведомственной комиссии по языкам коренных малочисленных народов Российской Федерации»: приказ Минпросвещения России от 09.12.2021 N 909 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>, 20.01.2022.

республик или иных языках народов РФ при обеспечении перевода выступления на государственный язык в соответствии с регламентами. Опыт реализации нормы пока не представлен в информационном или правовом пространстве.

Таким образом, сфера национального регулирования языков народов восприимчива к механизмам поддержки, которые вырабатывает международное сообщество, но нуждается в совершенствовании.

С учетом всего вышесказанного, для гармонизации международно-правовых и национальных механизмов поддержки языков народов России и совершенствования правового регулирования, могут быть выдвинуты следующие предложения:

- внести изменения в Закон РФ «О языках народов Российской Федерации», с целью обеспечить доступ к сетевым изданиям на языках народов России;

- посредством подзаконных нормативных актов реализовать международно-правовую установку - поддержку в обучении журналистов и специалистов средств массовой информации, работающих на языках меньшинств;

- посредством подзаконных нормативных актов организовать возможность подготовки и переподготовки преподавателей для обучения поколений на языках народов РФ или обучению таким языкам;

- организовать просветительскую работу со всеми средствами массовой информации этнокультурной направленности на родных языках народов России, включая русский язык, для борьбы с национальной или этнической нетерпимостью в средствах массовой информации.

Предложенные механизмы должны способствовать развитию языкового многообразия и сбережению языков народов как культурной ценности России.

Библиографический список:

1. Кондрашкина Е.А. Проблемы витальности языков народов Российской Федерации в прошлом и настоящем // Научный диалог. 2020. № 5. С. 63-77.
2. Коротич С.А., Мандрикова Г.М. Правовой и функциональный статус языков Российской Федерации // Экология языка и коммуникативная практика. 2017. № 3(10). С. 13-29.
3. Одинг Н.Ю., Юшков А.О., Савулькин Л.И. Использование национальных языков как государственных в республиках РФ: правовые и экономические аспекты // Terra Economicus. 2019. 17(1). С. 112-130.
4. Белов С.А., Кропачев Н.М., Соловьев А.А. Разработка концепции и нормативно-правовое обеспечение государственной языковой политики Российской Федерации // Вестник СПбГУ. Право. 2017. Т. 8. Вып. 1. С. 42-61.
5. Васильева Л.Н. Комментарий к Закону Российской Федерации «О языках народов Российской Федерации» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2007, 88 с.

References:

1. Kondrashkina E.A. (2020). Problems of the languages vitality of the peoples of Russian Federation in past and present. Nauchnyi dialog (Scientific Dialogue). 5. pp. 63-77
2. Korotich S.A., Mandricova G.M. (2017). Legal and functional status of languages of the Russian Federation. Ecology of language and communicative practice. № 3(10). pp. 13-29
3. Oding N.Y., Yushkov A.O., Savulkin L.I. (2019). The use of the local languages as the official ones in the republics of the Russian Federation: legal and economic aspects. Terra Economicus. 17(1). pp. 112-130
4. Belov S.A., Kropachev N.M., Soloviev A.A. (2017). Working out a concept and the normative legal provision of the state language policy in the Russian Federation. Vestnik SPbSU. Law. vol. 8, issue 1, pp. 42-61
5. Vasilieva L.N (2017). Commentary on the Law of the Russian Federation "On the languages of the peoples of the Russian Federation" (article-by-article). Yusticinform. 88 p