



**КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ОТ 25 ОКТЯБРЯ 1991 Г. N 1807-1
"О ЯЗЫКАХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ"**

(Постатейный)

Л.Н. ВАСИЛЬЕВА

Васильева Лия Николаевна

Специалист в области конституционного права, кандидат юридических наук.

Старший научный сотрудник отдела правовых проблем федеративных отношений ИЗИСП при Правительстве РФ.

Научные интересы: правовые исследования в области национальных отношений, миграционного законодательства Российской Федерации, государственно-правовые вопросы национальной безопасности. Автор ряда публикаций в "Независимой газете" (1996 - 2000 гг.) и в ведущих юридических изданиях: "Журнал российского права", "Право и политика", "Политика и общество", "Юридический мир", "Законодательство и экономика".

Автор книг: "Законодательное регулирование использования языков в Российской Федерации", "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию".

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**ЗАКОН****О ЯЗЫКАХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(в ред. Федеральных законов от 24.07.1998 N 126-ФЗ,
от 11.12.2002 N 165-ФЗ)

Вводная часть

Комментарий к преамбуле

В преамбуле к Закону РФ "О языках народов Российской Федерации" закрепляются основные положения, связанные с реализацией одного из направлений национальной политики Российской Федерации - государственной языковой политики: провозглашение языков народов Российской Федерации национальным достоянием Российского государства, гарантированность защиты со стороны государства языков, а также развитие национальных языков, двуязычия и многоязычия. На реализацию указанных целей государственной языковой политики и направлены положения комментируемого Закона РФ.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Законодательство Российской Федерации о языках народов Российской Федерации

Комментарий к статье 1

В статье 1 определяются правовые основы использования языков народов Российской Федерации.

Положения Конституции РФ. Непосредственно в Конституции РФ закрепляются основы использования национальных языков:

право каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26, ч. 2);

право, гарантированное народам России, на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 68, ч. 3);

права коренных малочисленных народов, гарантированные Российской Федерацией, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (ст. 69), в том числе презюмируя право коренных народов на сохранение родного языка.

К тому же в ч. 1 ст. 68 Конституции РФ устанавливается статус государственного языка на всей территории России, а в ч. 2 той же статьи - предоставляется право республикам устанавливать свои государственные языки.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации.

В их числе - положения Международного пакта 1966 г. "О гражданских и политических правах", Международного пакта 1966 г. "Об экономических, социальных и культурных правах", Конвенции 1960 г. "О борьбе с дискриминацией в области образования", Конвенции 1989 г. о правах ребенка, Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 г., Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г. Как правило, в международных правовых документах делается акцент на запрет дискриминации по языковому признаку, а также на то, что в странах, где существуют этнические и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой и родным языком. На это направлены, к примеру, положения Международного пакта 1966 г. "О гражданских и политических правах" (ст. 27), Конвенции 1989 г. о правах ребенка (ст. 30), ряд других. В Конвенции Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) 1960 г. о борьбе с дискриминацией в области образования выражена позиция государств - сторон данной Конвенции в отношении того, что за лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, следует признавать право вести собственную просветительную

работу, включая руководство школами и в соответствии с политикой в области образования каждого государства использовать или преподавать свой собственный язык. Это возможно, как следует из Конвенции, при условии, что осуществление этого права не мешает лицам, принадлежащим к меньшинствам, понимать культуру и язык всего коллектива и участвовать в его деятельности, не подрывает суверенитета страны. Также в числе условий называется то обстоятельство, что уровень образования в такого рода школах не должен быть ниже общего уровня, предписанного или утвержденного компетентными органами, а посещение такого рода школ является факультативным (ст. 5). В документах региональных организаций также имеет место аналогичное положение о том, что лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, не может быть отказано в праве индивидуально, совместно и беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную самобытность, что связывается с созданием условий для изучения и преподавания национальных языков.

Это закреплено, к примеру, на постсоветском пространстве - в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г., в Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам 1994 г., а также в двусторонних договорах и соглашениях (например, в Договоре между Российской Федерацией и Туркменистаном о сотрудничестве в целях обеспечения прав русского меньшинства в Туркменистане и туркменского - в Российской Федерации 1995 г.). В документах иных международных региональных организаций указанное положение закреплено в Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств 1995 г., направленной на сохранение основных элементов самобытности национальных меньшинств (религии, языка, традиций и культурного наследия), в Европейской хартии региональных языков и языков меньшинств 1992 г., ратификация которой Российской Федерацией еще только ожидается.

Федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации. В числе источников указанного вида следует отметить в первую очередь Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии", Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации", Федеральный закон от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом", Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. N 51-ФЗ, которым утверждена Федеральная программа развития образования, Федеральный закон от 1 июня 2005 г. N 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации", а также нормативные правовые акты подзаконного уровня: Указ Президента РФ от 15 июня 1996 г. N 909 "Об утверждении Концепции государственной национальной политики Российской Федерации", Постановление Правительства РФ от 28 февраля 1994 г. "Об утверждении Порядка разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования".

Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Так, законодательство ряда субъектов Российской Федерации содержит нормативные правовые акты о языках (законы о языках приняты в подавляющем большинстве республик - субъектов Федерации), об образовании (в Республике Коми - Закон от 28 декабря 1993 г. N XII-17/10 "Об образовании", в Ямало-Ненецком автономном округе - Закон от 31 января 2000 г. "Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе"), о статусе коренных малочисленных народов Российской Федерации (Закон Республики Саха (Якутия) от 24 апреля 1997 г. N 171-1 "О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера").

К тому же в комментируемой статье определяется сфера действия Закона РФ "О языках народов Российской Федерации": Закон охватывает сферы языкового общения, подлежащие правовому регулированию, и не устанавливает юридические нормы использования языков народов Российской Федерации в межличностных неофициальных взаимоотношениях, а также в деятельности общественных и религиозных объединений и организаций. В развитие данного положения федеральное законодательство устанавливает, в каких "официальных сферах общения" используется язык с определенным правовым статусом. Надо отметить, что понятие "официальные сферы общения" достаточно дискуссионно и в российском праве не определено. Вместе с тем эти сферы можно назвать, исходя в первую очередь из положений Конституции РФ (ст. 68, ч. 2) и Закона РФ "О языках народов Российской Федерации": образование; деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; судопроизводство и нотариат; выборы и референдумы; деятельность государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации; официальное делопроизводство в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на территории Российской Федерации; средства массовой информации; сферы промышленности, связи, транспорта и энергетики на всей территории Российской Федерации; топонимика; отношения Российской Федерации с субъектами Российской Федерации, с международными организациями и иностранными государствами.

Как правило, в официальных сферах общения используется государственный язык Российской Федерации - русский язык. Тем не менее гарантии равноправия языков, установленные федеральным законодателем, допускают в определенных случаях использование языков и с иным статусом в этих сферах (государственных языков республик, родных (национальных) языков, языка народа в местах его компактного проживания).

Статья 2. Государственные гарантии равноправия языков народов Российской Федерации

Комментарий к статье 2

В статье 2 комментируемого Закона раскрывается содержание одного из основных принципов функционирования языков в многонациональном правовом государстве - принципа равноправия языков народов Российской Федерации.

В правовой литературе вопрос о равноправии языков считается одним из трудных вопросов государственного права, имеющим разноаспектный подход к поиску ответа. Как отметил еще в 1920-е гг. известный правовед В.Н. Дурденевский, "над ним ломали головы уже римские юристы... над ним, вероятно, не раз еще задумаются юристы будущего" <1>. В основе понимания сути данного принципа и возможных способов его реализации в государстве - субъективные взгляды на сам процесс развития языков и его возможные положительные стороны. В.Н. Дурденевский отмечает плюралистическую и монистическую теории развития языков <2>, рассматривающие не только суть принципа равноправия языков как основы их функционирования в государстве и влиятельной силы на рост демократизации в европейских государствах начала XX в., но и целесообразность ассимиляции языков и возможной в дальнейшем аккультурации этносов.

<1> Дурденевский В.Н. Равноправие языков в советском строе. М., 1927. С. 5.

<2> Там же. С. 25.

Первая теория, развитая в философском наследии А.А. Потебни, исходит из принципа сохранения многоязычия, полилингвизма в государстве. Вторая теория развития языков, сторонниками которой называют В.И. Ленина, Каутского, Мейэ, выступает за "единство наций и ассимиляцию языков". Обе теории развития языков не возражают принципиально против ассимиляции языков, видя в этом, при условии соблюдения принципа равноправия языков, и положительные моменты, связанные как с развитием малоиспользуемых языков, так и образованием единой полиэтнической общности, объединившей разные народы, этносы.

Под принципом равноправия языков в Законе РФ "О языках народов Российской Федерации" понимается "совокупность прав народов и личности на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения". Таким образом, законодатель определил цель установления данного принципа на законодательном уровне - сохранение и всестороннее развитие родного языка, свобода выбора и использования языка общения. Непосредственно в Конституции РФ закрепляются: право каждого на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26, ч. 2); право, гарантированное народам России, на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития (ст. 68, ч. 3). Право граждан Российской Федерации на сохранение, развитие родного языка, свободу выбора и использования языка воспитания и обучения устанавливается также отдельными федеральными законами: Федеральным законом "О национально-культурной автономии", Законом РФ "О языках народов Российской Федерации", Законом РФ "Об образовании". К тому же Законом РФ "О языках народов Российской Федерации" установлено в ст. 10, п. 4, что каждый народ Российской Федерации, не имеющий своей письменности, обладает правом создавать письменность на родном языке. Государство обеспечивает для этого необходимые условия. Также данным Законом закреплено, что государство создает условия для научных исследований всех языков народов Российской Федерации (ст. 10, п. 5).

Равноправие языков народов Российской Федерации охраняется законом. Никто не вправе устанавливать ограничения или привилегии при использовании того или иного языка, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. На данные государственные гарантии равноправия языков народов Российской Федерации указано в п. 4 ст. 2 комментируемого Закона. Провозглашенное и законодательно закрепленное равноправие языков народов Российской Федерации охраняется Законом, что установлено в п. 3 ст. 2 Закона.

Статья 3. Правовое положение языков

Комментарий к статье 3

Статья 3 комментируемого Закона определяет правовое положение языков в Российской Федерации, устанавливая их статус: государственного языка Российской Федерации, государственного языка республики - субъекта Российской Федерации, языка населения соответствующей местности (языки народов в местах их компактного проживания).

Надо отметить, что статус государственного языка в Российской Федерации установлен непосредственно на конституционном уровне. В ч. 1 ст. 68 Конституции РФ установлено, что государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

Детально статус государственного языка Российской Федерации определен Федеральным законом от 1 июня 2005 г. N 53-ФЗ "О государственном языке Российской Федерации". В данном Законе закрепляется, что статус русского языка как государственного языка Российской Федерации предусматривает обязательность использования русского языка в сферах, определенных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, Законом РФ от 25 октября 1991 г. N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, его защиту и поддержку, а также обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации. Государственный язык подлежит обязательному использованию:

1) в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства;

2) в наименованиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности;

3) при подготовке и проведении выборов и референдумов;

4) в конституционном, гражданском, уголовном, административном судопроизводстве, судопроизводстве в арбитражных судах, делопроизводстве в федеральных судах, судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации;

5) при официальном опубликовании международных договоров Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов;

6) во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений;

7) при написании наименований географических объектов, нанесении надписей на дорожные знаки;

8) при оформлении документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации, изготовлении бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, оформлении документов об образовании, выдаваемых имеющими государственную аккредитацию образовательными учреждениями, а также других документов, оформление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется на государственном языке Российской Федерации, при оформлении адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправлений, пересылаемых в пределах Российской Федерации, почтовых переводов денежных средств;

9) в деятельности общероссийских, региональных и муниципальных организаций телерадиовещания, редакций общероссийских, региональных и муниципальных периодических печатных изданий, за исключением деятельности организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий, учрежденных специально для осуществления теле- и (или) радиовещания либо издания печатной продукции на государственных языках республик, находящихся в составе Российской Федерации, других языках народов Российской Федерации или иностранных языках, а также за исключением случаев, если использование лексики, не соответствующей нормам русского языка как государственного языка Российской Федерации, является неотъемлемой частью художественного замысла;

10) в рекламе.

Данный перечень является открытым, он может быть дополнен иными определенными федеральными законами официальными сферами.

Республикам в составе Российской Федерации также предоставлено право устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти, органах местного

самоуправления, государственных учреждениях республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации. Данное право установлено в ч. 2 ст. 68 Конституции РФ. Как правило, статус государственного языка, помимо русского языка как государственного языка Российской Федерации в целом, закреплен за определенным языком в конституциях республик, а также в соответствующих законах республик о языках, причем в некоторых республиках приняты законы именно о государственных языках республики (например, Закон Республики Мордовия от 6 мая 1998 г. N 19-З "О государственных языках в Республике Мордовия", Закон Республики Коми от 28 мая 1992 г. "О государственных языках Республики Коми"). Ими, как правило, стали языки этноса, само название которого легло в основу наименования республики. На конституционном уровне субъектов Российской Федерации закреплено, что государственными языками, например, в Республике Татарстан являются равноправные татарский и русский языки. Государственными языками Республики Бурятия являются бурятский и русский языки, Республики Адыгея - русский и адыгейский языки. Единственная республика, не установившая язык этноса, само название которого легло в основу ее наименования, в качестве государственного на своей территории, - Республика Карелия, в которой карелы составляют 9,99% от общей численности населения Республики. Вместе с тем при выборе языка в качестве "второго" государственного в республиках законодатель, возможно, следует обратить внимание и на численное соотношение носителей языка в республике: не всегда численность этноса, язык которого (наряду с русским языком) устанавливается государственным на территории республики, преобладает над численным составом остального населения, не всегда представители соответствующего этноса в должной мере владеют своим национальным языком.

Таким образом, только субъекты одного вида в Российской Федерации получили право устанавливать свои государственные языки - республики. Возможно, следует обсудить с привлечением научной общественности право республик устанавливать свои "государственные языки", хотя государствами в правовом смысле они не являются. Возможно, республики могли бы устанавливать официальные языки на территории субъекта Федерации данного вида. В отличие от государственного языка официальный язык не указывает на государствообразующую роль определенного этноса, выполнившего интеграционную функцию по объединению разных народов в единое суверенное государство, в силу чего не может стать и символом этого государства (во всяком случае, пока существует такой этнос). Это язык, который не связан с определенным "отечественным наполнением". К сущностным составляющим правового статуса официального языка как национального языка части населения, проживающего на ограниченной территории, следует отнести то, что официальный язык - это язык, функционирующий в обязательном порядке на определенной (не обязательно всей) территории государства в официальных сферах общения, использование которого, так же как и государственного языка, регламентируется нормами права. Смысл установления языка в качестве официального - выполнение таковым сугубо организационных задач, в первую очередь связанных с использованием его в официальных сферах общения, что позволит обеспечить полноценную работу органов правосудия, государственной власти и т.д.

Конечно, вопрос об отсутствии у республик в составе России суверенитета в его правовой части уже решен Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 7 июня 2000 г. N 10-П ^{<1>}, где отмечено, что "суверенитет Российской Федерации как демократического федеративного правового государства, распространяющийся на всю ее территорию, закреплен Конституцией Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя (ст. 4, часть 1)... Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Содержащееся в Конституции РФ решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом... Республики как субъекты Российской Федерации не имеют статуса суверенного государства, и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделять себя свойствами суверенного государства - даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным".

^{<1>} СЗ РФ. 2000. N 25. Ст. 2728.

Относительно же других субъектов Российской Федерации - областей, городов федерального значения, краев, автономных округов, автономной области - следует отметить, что им предоставлено право, наряду с республиками, принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Так, в Республике Хакасия принят Закон "О языках народов Республики Хакасия", в

Республике Адыгея - Закон "О языках народов Республики Адыгея", в Ямало-Ненецком автономном округе - Закон от 31 января 2000 г. "Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе" и другие.

К тому же правовое положение языков в Российской Федерации характеризует то, что в местности компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущего за их пределами, наряду с русским языком и государственными языками республик, в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности. Язык большинства населения местности <1>, наряду с русским языком и государственными языками республик, также может использоваться в официальных сферах общения: на территории муниципального образования граждан иных национальностей при осуществлении местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования; при опубликовании в необходимых случаях законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов на языках народов Российской Федерации; при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации; в официальном делопроизводстве в субъектах Российской Федерации; в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики на местном уровне; при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей. Например, статус "местных официальных" языков имеют эвенкийский, эвенский, юкагирский, долганский, чукотский языки в Республике Саха (Якутия) в местах проживания этих народов. Эти языки используются наравне с государственными языками в определенных сферах на территории Республики.

<1> Например, в Республике Бурятия это языки эвенков, татар, немцев и др. В Республике Саха (Якутия) в деятельности местных государственных органов используются саха, русский и языки местных народностей Севера.

Комментируемая статья существенно дополняет понимание термина "правовое положение языков" таким аспектом, как регулирование вопроса перехода языка на новую графическую основу: в Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Конституционность указанного положения была подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 ноября 2004 г. N 16-П. Вместе с тем федеральным законодатель, как следует из данного Постановления, не исключил возможности изменения графической основы алфавитов государственных языков республик, употреблявшейся ими на момент принятия Конституции РФ. При этом он не вправе действовать произвольно, по своему усмотрению; такое изменение допустимо, если только оно преследует конституционно значимые цели, отвечает историко-культурным, социальным и политическим реалиям, а также интересам многонационального народа Российской Федерации. Решение же этого вопроса республикой в одностороннем порядке, без учета вытекающих из Конституции РФ требований и гарантий в языковой сфере, могло бы привести не только к ослаблению федеративного единства, нарушению полномочий Российской Федерации в языковой сфере, но и к ограничению конституционных прав и свобод граждан, в том числе проживающих за пределами республики, для которых данный язык является родным, - на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, на участие в культурной жизни, на доступ к культурным ценностям, многие из которых созданы на основе исторически сложившейся письменности.

Таким образом, вопрос о реформировании графической основы алфавита государственного языка республики относится к ведению Российской Федерации. Вместе с тем следует отметить, что пробелом законодательного регулирования в области использования языков народов России остается вопрос о регламентации на законодательном уровне реформирования или смены письменности, графики и орфографии национальных (родных) языков народов Российской Федерации. Полагаем, что, поскольку установление основ федеральной политики в области культурного и национального развития Российской Федерации, составной частью которой является государственная языковая политика, относится к ведению Российской Федерации, а к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов - защита прав и свобод человека и гражданина и общие вопросы образования, культуры (и языка как их компонента), указанные вопросы также следует отнести к ведению Федерации.

Статья 4. Гарантии защиты языков народов Российской Федерации

Комментарий к статье 4

Положения данной статьи гармонично развивают суть принципа равноправия языков. Конечно, если рассматривать термин "равноправие" как "обладание равными, одинаковыми с кем-, чем-либо правами" <1>, то реального равноправия языков на практике не достичь, поскольку, как представляется, один или несколько языков могут приобрести статус государственного, тем самым расширив сферы своего функционирования, вместе с тем другие языки могут использоваться на ограниченных территориях в официальных сферах общения. Языки, например, коренных малочисленных народов Российской Федерации могут нуждаться в увеличенном, по сравнению с другими языками, объеме поддержки со стороны государства. Это же относится и к языкам, не имеющим своей письменности, вымирающим языкам. Поэтому, рассматривая принцип равноправия языков, мы, скорее, должны говорить о "принципе равных возможностей" - такой правовой ситуации, при которой созданы условия для функционирования языков в т.н. "официальных сферах общения", в межличностном общении без ущерба для пользования ими носителями разных других национальных языков. И в первую очередь реализация этого важного принципа функционирования национальных языков в государстве должна быть обеспечена соответствующими правовыми и материальными гарантиями со стороны государства. Именно на обеспечение равноправия языков, создание предпосылок для их функционирования в равных правовых условиях на территории государства направлено положение комментируемой статьи о том, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации гарантируют и обеспечивают социальную, экономическую и юридическую защиту всех языков народов Российской Федерации. Такая защита заключается в следующем.

<1> Словарь русского языка / Под ред. А.П. Евгеньевой, Е.А. Иванниковой. М., 1983. Т. III. С. 578.

1. Проведение научно обоснованной языковой политики, направленной на сохранение, развитие и изучение всех языков народов Российской Федерации на территории Российской Федерации (социальная защита языков). Одно из направлений такой политики - принятие федеральных и региональных целевых программ для сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации.

В программах сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации предусматриваются обеспечение функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации, государственных языков республик и иных языков народов Российской Федерации, содействие изданию литературы на языках народов Российской Федерации, финансирование научных исследований в области сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации, создание условий для распространения через средства массовой информации сообщений и материалов на языках народов Российской Федерации, подготовка специалистов в указанной области, совершенствование системы образования в целях развития языков народов Российской Федерации и иные меры. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут разрабатывать соответствующие региональные целевые программы. Региональные целевые программы в области языков разработаны в ряде субъектов Российской Федерации. К примеру, в Республике Карелия - Республиканская целевая программа "Развитие сферы культуры в Республике Карелия на период до 2010 года".

2. Целевое бюджетное и иное финансовое обеспечение государственных и научных программ сохранения и развития языков народов Российской Федерации, проведение в этих целях льготной налоговой политики (экономическая защита языков). В рамках данного направления в первую очередь в федеральном законе и законах субъектов Российской Федерации о бюджете предусматривается финансирование указанных программ.

3. Обеспечение ответственности юридических и физических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации (юридическая защита языков). Характеризуя данное направление, отметим, что ст. 28 комментируемого Закона лишь определяет, что действия юридических и физических лиц, нарушающих законодательство Российской Федерации о языках народов Российской Федерации, влекут за собой ответственность и обжалуются в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Кроме того, в Законе "О языках народов Российской Федерации" также установлено, что отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка недопустим и влечет за собой ответственность согласно законодательству Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации (см. ст. 22, п. 1).

Вместе с тем виды нарушений и основания ответственности за нарушение законодательства о языках должны быть максимально обобщены в Законе РФ "О языках народов Российской Федерации".

Федерации", став своего рода кодификацией правонарушений и преступлений в "языковой сфере" в данном Законе как в комплексном нормативном правовом акте по вопросам использования языков в Российской Федерации. Законы о языках субъектов Российской Федерации также предусматривают наличие института ответственности за нарушение законодательства республик о языках, но уже устанавливая основания такой ответственности. Так, Законом Республики Саха (Якутия) "О языках в Республике Саха (Якутия)" 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 соответствии со ст. 6 Закона Республики Коми от 28 мая 1992 г. "О государственных языках Республики Коми" лица, препятствующие гражданину в выборе языка общения, проявляющие языковую нетерпимость и пренебрежение или навязывающие другой язык общения, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

В других субъектах Российской Федерации законы о языках не формулируют состав подобного правонарушения. К примеру, ст. 25 Закона Республики Башкортостан "О языках народов Республики Башкортостан" закрепляет, что действия юридических и физических лиц, нарушающих законодательство Республики Башкортостан о языках народов Республики Башкортостан, влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан. Аналогичные нормы содержатся в законодательстве о языках иных республик (см. ст. 22 Закона Республики Хакасия "О языках народов Республики Хакасия").

Несмотря на отсутствие в Законе Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации" норм, напрямую устанавливающих основания ответственности за нарушение именно законодательства о языках, юридические и физические лица могут быть привлечены к разным видам ответственности в зависимости от квалификации совершенного правонарушения (разжигание межнациональной розни, дискриминация по признаку языка). Так, в Уголовном кодексе Российской Федерации в числе преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина предусматривается уголовная ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136), в числе преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства предусматривается состав за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282) по признаку, в числе прочих, национальности, языка.

Статья 5. Гарантии прав граждан Российской Федерации вне зависимости от их знания языка

Комментарий к статье 5

Положения ст. 5 содержат важный принцип функционирования демократического правового государства - запрет дискриминации по языковому признаку: государство гарантирует гражданам Российской Федерации осуществление основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка. Непосредственно на конституционном уровне закреплено в ч. 1 ст. 17, что в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией. Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. В Конституции РФ устанавливается, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо в числе прочих от национальности и языка. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной или языковой принадлежности (ч. 2 ст. 19). К тому же принцип недискриминации по языковому критерию закрепляется в ряде международных правовых документов, ратифицированных СССР и Россией. При этом надо иметь в виду, что в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В числе положений международных правовых документов, ставших частью отечественной правовой системы, - положения ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г., в которой устанавливается, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется уважать и обеспечивать всем находящимся в пределах его территории и под его юрисдикцией лицам права, признаваемые в настоящем Пакте, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении языка, национального происхождения или иного обстоятельства; а также положения ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и

культурных правах 1966 г., в которой закреплено, что участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, в том числе в отношении языка. Принцип недискриминации по языковому критерию закреплен также в Конвенции СНГ "О правах и основных свободах человека" 1995 г., в соответствии со ст. 20 которой пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, гарантируется без дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то: языка, национального происхождения, принадлежности к национальному меньшинству или иного обстоятельства.

К тому же комментируемая статья содержит положение о том, что знание или незнание языка не может служить основанием для ограничения языковых прав граждан Российской Федерации. Указанное положение также гармонично дополняет содержание принципа недискриминации по языковому критерию, включая в число гарантий прав граждан Российской Федерации вне зависимости от их знания языка установление ответственности за нарушение языковых прав народов и личности. В связи с этим в Уголовном кодексе Российской Федерации в числе преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина предусматривается уголовная ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136). В соответствии с данной статьей дискриминация, т.е. нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, - наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения, - наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. N 197-ФЗ в статье 3 запрещает дискриминацию в сфере труда: никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, национальности, языка, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. В статье 64 Трудового кодекса устанавливается, что какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, национальности, языка, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Данные положения отраслевых Кодексов характеризуют состояние института ответственности за нарушение языковых прав народов и личности в Российской Федерации. При этом надо отметить, что указанные положения действительно направлены на обеспечение осуществления гражданами Российской Федерации основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка. При этом, к примеру, при реализации конституционного положения, установленного в ч. 1 ст. 37 Конституции РФ, о том, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, следует иметь в виду, что в Трудовом кодексе установлено ограничительное условие, связанное со специальными профессиональными требованиями, в том числе по знанию языка, которые не следует рассматривать как дискриминационные.

Статья 6. Компетенция Российской Федерации в сфере охраны, изучения и использования языков народов Российской Федерации

Комментарий к статье 6

Компетенция Российской Федерации в сфере охраны, изучения и использования языков народов Российской Федерации, определенная в данной статье, вытекает из положений Конституции РФ. В Конституции России (ст. 71, пп. "а", "в", "е") устанавливается, что непосредственно в ведении Российской Федерации находятся: принятие и изменение федеральных законов, контроль за их соблюдением (в том числе установление общих принципов законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации);

регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (в том числе содействие изучению языков народов Российской Федерации за пределами Российской Федерации); регулирование и защита прав национальных меньшинств (в том числе создание условий для сохранения и развития языков малочисленных народов и этнических групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований или проживающих за их пределами); установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (в том числе обеспечение функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации; содействие развитию государственных языков республик).

Статья 7. Программы сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации

Комментарий к статье 7

Наличие и эффективность функционирования целевых программ для сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации следует считать важным критерием поддержки со стороны государства всех языков народов, населяющих Россию. В Российской Федерации разрабатываются федеральные и региональные целевые программы.

Федеральные программы в области государственного, культурного и национального развития Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации (ст. 71, п. "е", Конституции РФ). Ст. 114 Конституции России в ч. 1 определяет, что Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования. В Федеральном конституционном законе от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" установлено, что Правительство Российской Федерации формирует федеральные целевые программы и обеспечивает их реализацию (ст. 13, п. 4).

Разработка федеральных целевых программ (ФЦП) включает несколько этапов, связанных с выполнением определенных регулирующих и аналитических функций федеральными органами исполнительной власти. Так, необходимо определить государственного заказчика такой программы. Например, до введения Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 <1> новой системы и структуры федеральных органов исполнительной власти государственным заказчиком федеральных целевых программ в области образования выступало непосредственно Минобразование России (в соответствии с п. 5, абз. 1, Положения о Министерстве образования Российской Федерации <2>). В настоящее время в связи с тем, что в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства, функции государственного заказчика федеральных целевых программ осуществляет Федеральное агентство по образованию (см. п. 5.4 Положения о Федеральном агентстве по образованию <3>).

<1> Российская газета. 2004. 12 марта.

<2> СЗ РФ. 2000. N 14. Ст. 1496.

<3> СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2570.

Подготовку в установленном порядке заключений по проектам федеральных целевых программ, а при необходимости и организацию экспертизы указанных проектов осуществляет Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации (см. п. 5.3.9 Положения <4>). Ранее отмеченное Министерство подготавливало с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти предложения и осуществляло методическое руководство работой по формированию и реализации федеральных и региональных целевых программ, а также в установленном порядке вносило эти программы в Правительство Российской Федерации на утверждение (п. 7, подп. 26, утратившего силу Положения о Министерстве экономического развития и торговли Российской Федерации <5>).

<4> Российская газета. 2004. 3 сентября.

<5> СЗ РФ. 2001. N 1 (ч. II). Ст. 125.

Указом Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. N 1168 <1> были внесены изменения в Структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную ранее Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. N 649, в связи с чем было создано Министерство регионального развития Российской Федерации. К полномочиям данного Министерства были отнесены: мониторинг эффективности использования средств

государственной поддержки субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, в том числе анализ эффективности реализации и влияния федеральных целевых программ на социально-экономическое развитие субъектов и регионов Российской Федерации; организация разработки федеральных целевых программ регионального и территориального развития, функции государственного заказчика-координатора таких программ; разработка программ в сфере реализации государственной политики по возрождению и развитию русского казачества; а также разработка программ в сфере реализации государственной национальной политики (см. подп. 5.3.3, 5.3.6, 5.3.7, 5.3.8 Положения о Министерстве регионального развития Российской Федерации <2>).

<1> Российская газета. 2004. 16 сентября.

<2> Российская газета. 2005. 2 февраля.

Также в реализации федеральных целевых программ участвует Министерство финансов Российской Федерации, обеспечивающее их финансирование за счет средств федерального бюджета. Тем самым осуществляется экономическая защита языков, предполагающая целевое бюджетное и иное финансовое обеспечение государственных и научных программ сохранения и развития языков народов Российской Федерации, а также проведение в этих целях льготной налоговой политики.

Таким образом, при разработке и реализации федеральных целевых программ идет взаимодействие федеральных органов исполнительной власти в соответствии с их полномочиями. В настоящее время на федеральном уровне в области сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации действуют ряд ФЦП. В первую очередь отметим Федеральную целевую программу "Русский язык (2006 - 2010 годы)", утвержденную Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. N 833. Целью данной Программы является создание условий для полноценной реализации функций русского языка как государственного языка Российской Федерации и языка межнационального общения для укрепления государственности, национальной безопасности и престижа страны, развития интеграционных процессов в государствах - участниках СНГ, полноправного вхождения Российской Федерации в мировое политическое, экономическое, культурное и образовательное пространство. Стратегическими задачами Программы признаны: обеспечение эффективного функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации; укрепление позиций русского языка как средства межнационального общения народов Российской Федерации; создание полноценных условий для развития русского языка как национального языка русского народа. В зарубежных странах стратегическими задачами Программы являются: обеспечение эффективного функционирования русского языка как основы развития интеграционных процессов в СНГ; обеспечение распространения и изучения русского языка и культуры России в зарубежных странах; обеспечение наиболее полного удовлетворения языковых и культурных потребностей соотечественников за рубежом.

Также следует отметить, что Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. N 51-ФЗ утверждена Федеральная программа развития образования, ориентированная на построение образования как целостной системы, с учетом необходимости изучения государственного языка всей Российской Федерации, а также развития национального образования.

Помимо указанных реализуются такие программы на федеральном уровне, как Федеральная целевая программа развития Калининградской области на период до 2010 г., утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 г. N 866, Федеральная целевая программа "Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июля 2001 г. N 564. Отмеченные ФЦП предусматривают меры по развитию языков соответствующих этнических общностей, а также по изучению русского языка как государственного языка Российской Федерации.

Следует также отметить, что в соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится защита прав и свобод человека и гражданина, а также защита прав национальных меньшинств, в том числе на пользование родным языком, создание условий для его изучения и развития. В связи с этим органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут разрабатывать соответствующие региональные целевые программы.

Региональные целевые программы в области языков разработаны в ряде субъектов Российской Федерации. Рассмотрим, к примеру, соответствующие региональные целевые программы в Республике Карелия. Анализ мероприятий, проводимых в Республике Карелия, по реализации права на пользование родным языком показывает наличие в Республике Карелия программ по изучению родных языков, и именно карельского, вепсского, финского. Отметим в ретроспективе Постановление Правительства Республики Карелия от 27 декабря 1999 г. об

утверждении Республиканской программы "Финно-угорская школа Республики Карелия на 2000 - 2002 годы", в котором к числу ожидаемых конечных результатов Программы отнесли "увеличение числа изучающих родной язык и культуру в учреждениях образования, создание системы образования и воспитания детей и молодежи на этнокультурных традициях, сохранение и развитие языка и культуры карелов, финнов и вепсов". Предусматривался ряд мероприятий по изучению родного языка, его сохранению: организация конкурсов на карельском, вепском и финском языках, организация летних этнокультурных языковых лагерей.

Полагаем, что необходима в рамках региональных целевых программ и забота о русском языке. К примеру, в Республике Карелия этнические русские составляют большинство, а определенные меры по сохранению и развитию русской культуры и русского языка содержатся лишь в некоторых программах в области образования и полиграфии <1>. Таким образом, не всегда принимаются региональные программы, направленные на защиту и поддержку языков, функционирующих и как государственные, и как национальные одновременно (например, русский язык). Мероприятия, направленные на сохранение родных языков карел, вепсов и финнов, были предусмотрены и другими программами: Республиканской целевой программой "Дети Карелии" на 2001 - 2003 годы, Республиканской целевой программой "Этнокультурное образование в Республике Карелия на 2003 - 2005 годы" <2>, Республиканской целевой программой "Развитие сферы культуры в Республике Карелия на период до 2010 года".

<1> См.: Постановление Председателя Правительства Республики Карелия от 19 августа 1996 г. N 782 "Об утверждении Программы развития полиграфической отрасли и книгоиздания в Республике Карелия в 1997 - 2001 годах" // Собрание законодательства Республики Карелия. 1996. N 10; Постановление Председателя Правительства Республики Карелия от 12 апреля 1996 г. N 287 "Об утверждении Программы развития образования Республики Карелия на 1996 - 1997 годы" // Собрание законодательства Республики Карелия. 1996. N 6.

<2> Собрание законодательства Республики Карелия. 2002. N 7.

В Республике Коми Указом Главы Республики от 17 декабря 1999 г. N 493 была утверждена Программа реализации Закона Республики Коми "О государственных языках Республики Коми" на 2000 - 2005 годы <1>, которыми являются русский и коми языки.

<1> Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2000. N 2. Ст. 1261.

Средства на финансирование федеральных целевых программ, предусматривающих меры по сохранению, изучению и развитию языков народов Российской Федерации, предусматриваются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, а на финансирование региональных целевых программ аналогичной направленности - законами субъектов Российской Федерации о бюджете конкретного субъекта Федерации на соответствующий год.

Глава II. ПРАВА ГРАЖДАН ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЯЗЫКОВ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 8. Право на выбор языка общения

Комментарий к статье 8

Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" определяет сферы общения, подлежащие правовому регулированию, в которых государственный язык Российской Федерации используется в обязательном порядке. В соответствии с ним государственный язык Российской Федерации:

язык работы в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

язык проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов, проектов актов палат Федерального Собрания Российской Федерации, внесенных на рассмотрение Государственной Думы и переданных на рассмотрение Совета Федерации;

язык официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;

язык официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов республик, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов;

язык судопроизводства и делопроизводства в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, других федеральных арбитражных судах, военных судах, а также делопроизводства в правоохранительных органах Российской Федерации. Судопроизводство и делопроизводство у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации, а также делопроизводство в правоохранительных органах субъектов Российской Федерации ведется на государственном языке Российской Федерации;

язык делопроизводства в сфере обслуживания и коммерческой деятельности.

Государственный язык Российской Федерации также используется:

при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации. Избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме печатаются на государственном языке Российской Федерации;

в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации;

в официальном делопроизводстве в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на территории Российской Федерации, это язык официальной переписки и иных форм официальных взаимоотношений между государственными органами, организациями, предприятиями, учреждениями субъектов Российской Федерации с адресатами в Российской Федерации;

в издании всероссийских газет и журналов, в передачах всероссийского телевидения и радиовещания;

в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики на всей территории Российской Федерации (а также другие языки в соответствии с международными и межреспубликанскими договорами Российской Федерации);

в написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей;

на государственном языке Российской Федерации (и на языке соответствующей страны) осуществляется деятельность зарубежных представительств Российской Федерации, внешнеполитических, внешнеэкономических и иных учреждений Российской Федерации;

государственный язык Российской Федерации (и иные языки по взаимной договоренности сторон и в соответствии с международными соглашениями) используется в переговорах от имени Российской Федерации с представителями других стран, международных организаций;

государственный язык Российской Федерации используется в отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации.

При этом следует отметить, что, как было изложено ранее, сферы использования государственного языка Российской Федерации закреплены также в ст. 3 Федерального закона "О государственном языке Российской Федерации".

В связи с закреплением статуса государственного языка на территории субъекта Федерации за рядом языков республик в официальных сферах общения в этих субъектах допускается использование государственных языков республик наряду с государственным языком Российской Федерации.

Так, государственные языки республик могут использоваться:

в органах государственной власти республик. Республики закрепили данное конституционное право в своем законодательстве, примером чему могут служить соответствующие нормы Закона Республики Мордовия от 6 мая 1998 г. N 19-3 "О государственных языках в Республике Мордовия", Закона Республики Мордовия от 10 марта 1995 г. N 61-1 "О Регламенте Государственного Собрания Республики Мордовия" <1>, Закона Республики Адыгея от 31 марта 1994 г. N 74-1 "О языках народов Республики Адыгея" <2>, Закона Республики Башкортостан от 15 февраля 1999 г. N 216-з "О языках народов Республики Башкортостан" <3>, Закона Республики Бурятия от 10 июня 1992 г. N 221-XII "О языках народов Республики Бурятия" <4>, Закона Республики Саха (Якутия) от 16 октября 1992 г. N 1170-XII "О языках в Республике Саха (Якутия)" <5>;

<1> Ведомости Государственного Собрания Республики Мордовия. 1995. N 1 - 2; Известия Мордовии. 2000. 21 апреля. N 74; 1999. 21 декабря. N 238; 1998. 16 июля. N 123 - 124; 1997. 6 марта. N 44; 1996. 25 января; 1995. 21 октября; 1995. 10 октября. N 192; Мордовия. 1995. 29 июня. N 26.

<2> Ведомости Законодательного Собрания (Хасэ) - Парламента Республики Адыгея. 1994. N 5.

<3> Республика Башкортостан. 2003. 25 марта. N 58; 2002. 12 марта. N 47; 2001. 13 января. N 7.

<4> Ведомости Верховного Совета Республики Бурятия. 1993. N 5.

<5> Якутские Ведомости. 1992. N 19.

в органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик. В законодательстве субъектов Российской Федерации как в законах о языках, так и в законах о местном самоуправлении данное положение также закреплено (например, в Законе Республики Коми от 16 июня 1998 г. N 25-РЗ "О местном самоуправлении в Республике Коми" <1>);

<1> Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1999. N 9. Ст. 1151; 1999. N 8. Ст. 1130.

при опубликовании в республиках федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания Российской Федерации, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации;

при опубликовании законов и иных нормативных правовых актов республик;

при подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации. Нормы о языке референдума содержатся как в законах о языках, так и в законах о референдумах в субъектах Российской Федерации. Так, Законом Республики Саха (Якутия) от 16 октября 1992 г. N 1170-XII "О языках в Республике Саха (Якутия)" определено, что при подготовке и проведении выборов президентов и народных депутатов всех уровней используются саха, русский, местные официальные языки. Аналогичные положения можно найти, в частности, и в Конституционном Законе Республики Мордовия от 27 июля 1995 г. N 270-1 "О референдуме Республики Мордовия" <2> (ст. 28), Законе Республики Мордовия от 14 июня 2000 г. N 29-З "О местном референдуме в Республике Мордовия" (ст. 41) <3>, в Кодексе Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми от 16 июня 1998 г. N 26-РЗ <4> (ст. 62);

<2> Известия Мордовии. 1995. 8 августа; Известия Мордовии. 1995. 29 ноября.

<3> Известия Мордовии. 2000. 20 июня. N 104.

<4> Ред. в: Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2000. N 5. Ст. 1289; Республика. 1999. N 139; Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1999. N 8. Ст. 1129.

в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации;

в официальном делопроизводстве в республиках;

в средствах массовой информации субъектов Российской Федерации;

при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей;

в судопроизводстве и делопроизводстве в федеральных судах общей юрисдикции (кроме Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, других федеральных арбитражных судов, военных судов);

в судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации, а также делопроизводстве в правоохранительных органах субъектов Российской Федерации.

Отметим также, что выбор и использование соответствующего языка общения гражданами Российской Федерации в официальных сферах общения в ряде случаев не ограничен только государственным языком Российской Федерации или государственными языками республик - субъектов Федерации. Например, гражданам Российской Федерации, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственным языком республики, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют; лица, участвующие в деле и не владеющие языком, на котором ведутся судопроизводство и делопроизводство в судах, а также делопроизводство в правоохранительных органах, вправе выступать и давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном ими языке общения.

Статья 9. Право на выбор языка воспитания и обучения

Комментарий к статье 9

Конституция РФ установила в ст. 43, что каждый имеет право на образование. На конституционном уровне гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных

образовательных учреждениях и на предприятиях. В соответствии со ст. 43, ч. 5, Конституции РФ Российская Федерация также поддерживает различные формы образования и самообразования.

В основе государственной политики, направленной на сохранение и развитие национальных (родных) языков, - предоставление права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения. В пункте 2 ст. 16 Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., провозглашалось право на пользование родным языком, включая обучение и воспитание на родном языке.

Право граждан Российской Федерации на сохранение, развитие родного языка, свободу выбора и использования языка воспитания и обучения устанавливается Конституцией Российской Федерации (ст. 26). Кроме того, в сфере реализации права на образование на родном языке действуют три основных Закона федерального уровня: "Об образовании", "О языках народов Российской Федерации", "О национально-культурной автономии", направленные на создание условий для изучения государственного языка Российской Федерации и родных языков. Рассматриваемое право принадлежит как гражданину Российской Федерации, так и иностранцам, лицам без гражданства.

Право на свободный выбор языка воспитания и обучения конкретизировано в п. 2 ст. 9 Закона РФ "О языках народов Российской Федерации", в котором установлено, что граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке. На это указано и в п. 2 ст. 6 Закона РФ от 10 июля 1992 г. N 3266-1 "Об образовании" <1>.

<1> Российская газета. N 13. 1996. 23 января; N 138. 2003. 12 июля; N 4. 2003. 14 января; N 138 - 139. 2002. 30 июля; N 115. 2002. 28 июня; N 53. 2002. 26 марта; N 31. 2002. 16 февраля; N 155. 2000. 11 августа; N 142. 2000. 25 июля; N 226. 1997. 22 ноября; N 13. 1996. 23 января.

Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" определяет, что право граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования.

Установлено и ограничительное условие: граждане Российской Федерации имеют право на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования. Тем самым императивное звучание данной нормы обеспечивается реальными возможностями ее реализовать на практике. Это связано прежде всего с финансовыми возможностями государства, с наличием квалифицированных педагогических кадров, а также с таким условием, как возможность изучения определенного языка именно как литературного, имеющего развитый словарный запас, собственную терминологию и письменность.

Несмотря на определенную сложность в реализации взятого на себя государством обязательства по созданию необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданию условий для их функционирования в целях реализации права граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке, в Российской Федерации сложилась вариативность получения образования на национальном языке:

возможно получать образование на государственном языке, но с изучением родного языка как предмета, что обеспечивается, к примеру, созданием (с учетом предложений национально-культурных автономий и конкретных условий региона) государственных образовательных учреждений с обучением на русском языке с углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры; созданием групп в государственных, муниципальных дошкольных учреждениях, классов или учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

возможно получать образование на национальном языке полностью, что обеспечивается при необходимости созданием (с учетом предложений национально-культурных автономий и конкретных условий региона) государственных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке;

возможно получать дополнительно образование на национальном языке в учреждениях дополнительного образования (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и другие образовательные учреждения).

Отмечается, что "государство в лице своих органов должно проявлять заботу о разнообразии типов национальных школ и учебных заведений, дошкольных и детских учреждений; должна быть предложена вариативность учебных планов и программ в зависимости от местных условий и уровня национального самосознания и развития детей. Так, например, в классах и школах, где обучаются дети, слабо владеющие национальным (родным) языком, в учебном плане может допускаться временное увеличение количества часов по этому предмету с постепенным переходом к обучению на родном языке по другим предметам. Именно в сфере национального образования должно больше всего допускаться сочетание различных форм получения

образования. Речь идет в том числе о развитии воскресных школ, факультативов, культурно-образовательных центров и др." <1>.

<1> Комментарий к Федеральному закону "О национально-культурной автономии" (с приложениями). М., 1997. С. 61.

Немаловажная роль в обеспечении возможности получить образование на национальном языке отведена национально-культурным автономиям (НКА). Федеральным законом "О национально-культурной автономии" в целях обеспечения права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения им предоставлены следующие права (в дополнение к рассмотренным выше):

образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке;

создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке;

учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке. НКА могут создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке, которые обеспечивают изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и государственными образовательными стандартами, а также изучение государственных языков субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством этих субъектов.

Также важной гарантией обеспечения национально-культурными автономиями права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения следует считать предоставленное Федеральным законом "О национально-культурной автономии" право вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления о создании, в частности, как классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке, так и государственных, муниципальных образовательных учреждений с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры.

В свою очередь, это накладывает корреспондирующие обязанности на федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по содействию национально-культурным автономиям в реализации предоставленных им прав (в соответствии со ст. 12 Федерального закона "О национально-культурной автономии").

В большинстве республик в составе Российской Федерации приняты соответствующие законы о языках народов республики, регламентирующие право на свободный выбор языка воспитания и обучения, поскольку общие вопросы образования отнесены Конституцией Российской Федерации (ст. 72, ч. 1, п. "е") к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (см. ст. 5 Закона Республики Бурятия "О языках народов Республики Бурятия" <1>, ст. 8 Закона Республики Башкортостан "О языках народов Республики Башкортостан", ст. 8 Закона Республики Хакасия "О языках народов Республики Хакасия", ст. 10 Закона Республики Адыгея "О языках народов Республики Адыгея" <2>). В республиках нормы, гарантирующие право на пользование родным языком, содержатся и в законах об образовании. Так, в Республике Коми принят Закон от 28 декабря 1993 г. N XII-17/10 "Об образовании" <3>, в котором определено, что Республика Коми создает условия для получения гражданами образования на русском и коми языках, на других языках в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

<1> Ведомости Верховного Совета Республики Бурятия. 1993. N 5.

<2> Установлено, что обучение детей родному языку является гражданским правом и долгом родителей. Обратим внимание также на то, что Республика Адыгея ставит задачу обеспечить на своей территории создание системы воспитательно-образовательных учреждений и иных форм воспитания и обучения на государственных языках Республики Адыгея и создает условия для реализации прав граждан других национальностей, проживающих в Республике, на воспитание и обучение детей на родном языке. Вместе с тем в соответствии с последней редакцией Закона РФ "О языках народов Российской Федерации" термин "воспитательно-образовательные учреждения" заменен термином "образовательные учреждения".

<3> Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1998. N 6. Ст. 885.

Таким образом, в Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях юридически закрепляется право на пользование родным языком, на свободный выбор языка

обучения. При этом отдельно отметим, что в Российском государстве есть и такие социально уязвимые группы населения, нуждающиеся в создании государством щадящих, льготных условий именно для этих групп населения, этносов. Это в первую очередь коренные малочисленные народы Российской Федерации. Именно на защиту данных этносов направлено положение комментируемой статьи о том, что представителям малочисленных народов и этнических групп государство оказывает содействие в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от их количества и в соответствии с их потребностями. В развитие данного положения Закона РФ создаются национально-культурные автономии <4>, позволяющие "поддерживать этническую самобытность и культурную жизнедеятельность всех национальных сообществ посредством оказания им материальной и организационной помощи со стороны государства в сохранении и развитии их культуры (языка, искусства...). Благодаря этому каждое национальное сообщество может сохранить свою национальную определенность" <5>. В местах компактного проживания их языки используются в топонимике, в работе органов местного самоуправления, других установленных официальных сферах общения, изучаются в общеобразовательных учреждениях.

<4> Федеральный закон от 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ "О национально-культурной автономии", устанавливая в ст. 4 права национально-культурной автономии, называет, в частности, право получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры. Также установлено право на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка.

<5> Комментарий к Федеральному закону "О национально-культурной автономии" (с приложениями). М., 1997. С. 23 - 24.

Несмотря на это, "абсолютное большинство аборигенного населения не знает родного языка, культуры, традиций и обычаев своего народа. Лишь 47% из общего числа детей коренных малочисленных народов Севера изучают родной язык как самостоятельный предмет, 3% - факультативно. Ряд малочисленных этносов все еще не имеют письменности. Потеря языка и культуры, а также генетического фонда привела на грань исчезновения 12 коренных малочисленных народов Севера как самостоятельных этносов" <1>.

<1> Карелия. 2001. 26 апреля. N 47.

Образование на родном языке коренных малочисленных народов Российской Федерации переживает ряд проблем, которые условно можно подразделить на две основные группы.

Первая, как представляется, является общей для образования на родном языке (это нехватка преподавательского состава, возможно, что и отсутствие заинтересованности в изучении родного языка, отсутствие возможности стать специалистом в некоторых отраслях, если обучение велось исключительно на национальном языке немногочисленного народа).

Вторая группа проблем напрямую связана с особенностями уклада жизни коренных малочисленных народов. Здесь следует выделить в первую очередь такие проблемы, как обеспечение государством полноценного образования на родном языке народов, ведущих кочевой образ жизни, поддержка и развитие государством народных промыслов, традиционных систем ведения хозяйства как основы жизнедеятельности и культуры коренных малочисленных народов.

Во взгляде на решение проблемы обеспечения государством полноценного образования на родном языке народов, ведущих кочевой образ жизни, можно отметить два подхода. Первый связан с изучением языка народа, ведущего кочевой образ жизни, в специализированных интернатах. Второй подход же скептически относится к обучению детей народов, ведущих кочевой образ жизни, в специализированных учреждениях вдали от дома, от родителей, от уклада жизни, к которому привыкли ребята. Его иллюстрирует мнение, изложенное в Краевой целевой программе Красноярского края "Социально-экономическое развитие территорий проживания коренных малочисленных народов Севера Красноярского края на 2000 - 2003 годы". В ней отмечается, что "в настоящее время культурные многовековые традиции коренных малочисленных народов все больше вытесняются упрощенными формами массовой культуры. В результате того, что дети воспитываются в интернатах, в отрыве от родных корней, произошла потеря преемственности и передачи опыта старших подрастающему поколению. Молодежь практически не возвращается к семье, к традиционным ремеслам и промыслам. Представляется, что создание этнокультурного центра, домов ремесел, фольклорных ансамблей позволит сохранить национальную самобытность коренных малочисленных народов Севера".

Поэтому представляется оправданным создание системы "кочевых садов-школ" и малокомплектных школ в городах, рабочих поселках, в которых проживают преимущественно коренные малочисленные народы Севера <1>. Такие формы внедрены, к примеру, в Эвенкийском

автономном округе. Здесь организованы летние лагеря-стойбища с обучением детей эвенкийскому языку и национальным традициям <2>.

<1> См. об этом: www.gov.karelia.ru. 4 марта 2003 г.

<2> Rambler-Медиа: Эвенкийский АО. Коренные малочисленные народы получают реальную поддержку // www.rambler.ru. 4 марта 2003 г.

Правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов установлены Федеральным законом от 30 апреля 1999 г. N 82-ФЗ "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" <3>. В субъектах Российской Федерации, например в Республике Саха (Якутия), в соответствии с Законом от 24 апреля 1997 г. N 171-1 "О правовом статусе коренных малочисленных народов Севера" <4>, органы государственного управления обеспечивают для имеющих письменность коренных малочисленных народов Севера создание условий для ее развития, а также организацию непрерывной системы обучения, дающую возможность изучать родной язык (дошкольные, школьные и другие общеобразовательные учреждения), создание средств массовой информации и организацию радиопередач на языке коренных малочисленных народов Севера. Как отмечается, в Республике Саха якутский изучается практически во всех школах. Юкагирский, эвенкийский, эвенкийский и чукотский языки преподают в местах компактного проживания этих народов <5>.

<3> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2208.

<4> Якутские ведомости. 2001. 6 января. N 1.

<5> См. об этом: Спиридонов Г. Язык мой - друг мой // Якутия. 2003. 13 февраля. С. 1.

Началось возрождение традиционных промыслов, традиционных видов трудовой деятельности. Например, в Эвенкийском автономном округе занялись возрождением оленеводства. С этой целью в 2002 г. было закуплено 1000 оленей. Создано ОГУП оленеводческо-племенное хозяйство "Суриндинское" <1>. Все это требует изучения народных промыслов и подрастающим поколением. Такое обучение ведется дополнительно в кружках и мастерских: в Эвенкии с открытием ОГУП "Традиционное хозяйство Севера" открыта мастерская традиционных промыслов "Олан". Предполагается открыть в 2003 году студию национального изобразительного искусства для детей из числа коренных малочисленных народов, что связано с реализацией Программы "Сохранение и развитие национальной культуры: языков, самобытного прикладного искусства, рукоделия, народных промыслов" <2>.

<1> См.: Rambler-Медиа: Эвенкийский АО. Коренные малочисленные народы получают реальную поддержку // www.rambler.ru. 4 марта 2003 г.

<2> Там же.

Вместе с тем представляется оправданным изучение традиционных видов трудовой деятельности, связанной с сохранением уклада жизни, языка коренных малочисленных народов, и в образовательных учреждениях.

Такой опыт уже внедряется в ряде школ Севера России, в которых вводится такой предмет, как "Рыболовство", позволяющий обучить детей традиционным промыслам.

Данный опыт по изучению традиционных промыслов имеет место и в иностранных государствах, причем гораздо более длительное время. Так, в Швеции были открыты "специальные школы для кочевников в ряде районов страны. Для саамов были открыты также нормальные школы, организованные по принципам обычных общеобразовательных школ. В дополнение к установленным школьным программам программы указанных школ предусматривают обучение ремеслам и пастбищному оленеводству - двум основным видам трудовой деятельности саамов" <3>.

<3> Капоторти Ф. Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Нью-Йорк, 1979. С. 69.

Исключительно как позитивный момент следует отметить включение в школьную программу обучение по таким предметам, как "Рыболовство", "Оленеводство", по другим видам традиционной деятельности коренных малочисленных народов, напрямую связанных с обучением подрастающего поколения укладу жизни их народа. Такое обучение требует его внедрения на профессиональной основе повсеместно в местах компактного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Таким образом, в Российской Федерации действуют нормы, направленные на обеспечение права на свободный выбор языка воспитания и обучения, в том числе и представителями коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Статья 10. Изучение и преподавание языков народов Российской Федерации

Комментарий к статье 10

Изучение родного языка и других языков народов Российской Федерации, гарантированное Российской Федерацией ее гражданам, обеспечивается в первую очередь сложившейся системой национального образования.

На федеральном уровне Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1994 г. утвержден Порядок разработки, утверждения и введения в действие федеральных компонентов государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего, среднего (полного) общего и начального профессионального образования. <1> При этом Законом РФ "Об образовании" к компетенции субъектов Российской Федерации в области образования отнесено установление региональных (национально-региональных) компонентов государственных образовательных стандартов (ст. 29). Например, в Республике Коми в Законе от 28 декабря 1993 г. N XII-17/10 "Об образовании" регулируются вопросы национального образования. Определяя национальное образование как систему образования, строящуюся на принципах приобщения обучающихся к ценностям национальной культуры, в том числе и к литературно-языковым, с целью обеспечения возможностей для становления высокообразованного, цивилизованного носителя национальной культуры, законодатель устанавливает в п. 3 ст. 7, что содержание национального образования определяется наличием в образовательном процессе национально-регионального компонента государственных образовательных стандартов. Государственные органы управления образованием оказывают содействие общеобразовательным учреждениям, реализующим национально-региональный компонент государственных образовательных стандартов, в том числе находящимся за пределами Республики Коми, путем как подготовки преподавательских кадров, разработки и внедрения национально-региональных образовательных программ, так и обеспечения учебно-методическими пособиями.

<1> Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. N 10. Ст. 793.

Также право участвовать в разработке государственных образовательных стандартов, а также примерных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках предоставлено национально-культурным автономиям. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассматривают предложения национально-культурных автономий о включении в государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на национальном (родном) языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности, художественных народных промыслов и ремесел и принимают соответствующие решения.

В общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образования в обязательном порядке изучается русский язык как государственный язык Российской Федерации. Вместе с тем в Федеральной программе развития образования, утвержденной Федеральным законом от 10 апреля 2000 г. N 51-ФЗ <1>, отмечается как одна из проблем образования угроза "нарушения единства образовательного пространства в части обучения русскому языку как государственному языку. Увеличиваются разночтения федеральных и национально-региональных компонентов стандартов гуманитарных дисциплин". Поэтому вполне справедливо Федеральной программой развития образования к задачам, решаемым в процессе достижения целей Программы, отнесена разработка федеральных и национально-региональных компонентов преемственных государственных образовательных стандартов и примерных образовательных программ различных уровней и направлений для гарантирования развития образования как целостной системы.

<1> СЗ РФ. 2000. N 16. Ст. 1639.

В качестве одной из серьезных проблем обеспечения изучения языков народов Российской Федерации следует назвать материально-техническое обеспечение получения образования: отсутствие в ряде случаев учебной и методической литературы, что связано с поисками специалистов, могущих разработать такую литературу, отсутствие национально-русских, русско-национальных словарей, справочной литературы. Это подтверждается и в принятом 27 марта

2000 г. Законе Красноярского края "О Краевой целевой программе "Социально-экономическое развитие территорий проживания коренных малочисленных народов Севера Красноярского края на 2000 - 2003 годы" <2>, поскольку для этих общностей указанная проблема стоит сегодня наиболее остро.

<2> Красноярский рабочий. 2000. 13 апреля. N 68.

В рамках этой Краевой целевой программы принята и подпрограмма "Повышение уровня образования, сохранение самобытной культуры и духовное возрождение коренных малочисленных народов Севера", цель которой - создание условий для повышения образования, проявления творческих способностей коренных малочисленных народов Севера, возрождения национальной культуры, традиций, языка и обычаев как основы для формирования национального самосознания. Предусматриваются организация образовательного процесса по изучению родного языка, подготовка специалистов родных языков, приобретение учебников письменности и родного языка <3>. В Республике Саха (Якутия) такая подготовка учителей родного языка и литературы уже осуществляется на Северном отделении филологического факультета, факультете якутской филологии и культуры Якутского государственного университета, в Государственной педагогической академии <4>.

<3> Там же.

<4> См. об этом: Спиридонов Г. Язык мой - друг мой // Якутия. 2003. 13 февраля. С. 1.

Положение о подготовке специалистов для осуществления образовательного процесса на языках коренных малочисленных народов Российской Федерации закреплено и в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 31 января 2000 г. "Об образовании в Ямало-Ненецком автономном округе" <1>, в соответствии с которым в Ямало-Ненецком автономном округе обеспечивается подготовка специалистов для осуществления образовательного процесса на родных языках коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей. Содействие в подготовке специалистов для осуществления образовательного процесса на языках народов Российской Федерации, не имеющих своей государственности, оказывается и на федеральном уровне (в соответствии со ст. 6, п. 7, Закона РФ "Об образовании"). Обучение на национальном (родном) языке не будет достаточно эффективным без подготовки и национально-культурными автономиями высококвалифицированных национальных педагогических кадров. Поэтому национально-культурным автономиям предоставлено право, закрепленное в ст. 11 Федерального закона "О национально-культурной автономии", организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений, разрабатывать с участием подведомственных образовательных учреждений учебные программы, издавать учебники, методические пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке.

<1> Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2000. N 1 - 2.

Важной гарантией реализации права на изучение родного языка можно считать предоставленное национальным меньшинствам, коренным малочисленным народам право на получение документов на родном языке через систему государственных библиотек. Это право в отношении национальных меньшинств установлено Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. N 78-ФЗ "О библиотечном деле" <2>. Аналогичные нормы имеют место и в субъектах Российской Федерации. Так, действует Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 18 июня 1998 г. N 28 "О библиотечном деле и обязательном экземпляре документов" <3>, в котором установлено, что пользователи библиотек из числа коренных малочисленных народов Севера имеют право на обслуживание и получение документов на родном языке в государственных библиотеках автономного округа (ст. 7).

<2> СЗ РФ. 1995. N 1. Ст. 2.

<3> Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 1998. N 5.

Кроме изложенного, в комментируемой статье содержится важная гарантия изучения родного языка, не имеющего своей письменности: каждый народ Российской Федерации, не имеющий своей письменности, обладает правом создавать письменность на родном языке. Государство обеспечивает для этого необходимые условия. При этом государство создает условия для научных исследований всех языков народов Российской Федерации.

Действительно, полноценно можно изучить лишь язык, имеющий письменность. К примеру, в Республике Саха (Якутия), в соответствии с Законом от 24 апреля 1997 г. N 171-1 "О правовом

статусе коренных малочисленных народов Севера", органы государственного управления обеспечивают для имеющих письменность коренных малочисленных народов Севера создание условий для ее развития. Ограничивающих условий для создания письменности на родном языке в российском законодательстве не предусмотрено. В правовой литературе отмечается, что такие языки используются наряду с государственными в официальных сферах, но в ряде случаев практически не имеют широкого применения вследствие малочисленности говорящих, а иногда и отсутствия письменности - таковы, например, эвенкийский, эвенкский, юкагирский и чукотский в Республике Саха (Якутия) <1>. Вместе с тем научные исследования языков народов Российской Федерации, проводимые в отраслевых научно-исследовательских институтах (например, институтах языкознания), осуществляются и сегодня.

<1> См.: Губаева Т.В., Малков В.П. Государственный язык и его правовой статус // Государство и право. 1999. N 7. С. 6.

Глава III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАБОТЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья 11. Язык работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

Комментарий к статье 11

В комментируемой статье определяется язык работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - русский язык. Вместе с тем в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик.

В данной статье также устанавливается язык работы членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, комитетов и комиссий палат, на парламентских слушаниях, каковым является государственный язык Российской Федерации. При этом им предоставлено право выступать на государственных языках республик или иных языках народов Российской Федерации при соблюдении такого условия, как обеспечение перевода выступления членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы на государственный язык Российской Федерации. Указанная процедура должна быть установлена в соответствующих регламентах палат Федерального Собрания Российской Федерации. Так, в соответствии с Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, принятым Постановлением Совета Федерации от 30 января 2002 г. N 33-СФ, установлен язык заседания Совета Федерации (ст. 48): заседание Совета Федерации ведется на русском языке. Член Совета Федерации, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, не менее чем за сутки уведомляет об этом Председателя Совета Федерации. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

В соответствии со ст. 54 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, принятого Постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД, работа в Государственной Думе осуществляется на русском языке. Депутат Государственной Думы, желающий выступить на ином языке народов Российской Федерации, заблаговременно уведомляет об этом Совет Государственной Думы. Такое выступление обеспечивается переводом на русский язык.

При этом в комментируемой статье четко устанавливается только один язык проектов федеральных конституционных законов и проектов федеральных законов, проектов актов палат Федерального Собрания Российской Федерации, внесенных на рассмотрение Государственной Думы и переданных на рассмотрение Совета Федерации, - русский язык как государственный язык Российской Федерации.

Статья 12. Язык официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации

Комментарий к статье 12

Нормативные правовые акты, как следует из теории права, являются "основной и наиболее совершенной формой современного права" <1>. Этому способствуют такие качества нормативного правового акта, как "способность централизованно регулировать различные отношения, быстро реагировать на изменения потребностей общественного развития, четкость и доступность изложения выраженных в нем предписаний. Документально-письменная форма нормативно-правовых актов позволяет непосредственно и оперативно знакомить с их содержанием население" <2>. Для четкого понимания воли законодателя необходимы лингвистически и юридически проработанные нормативные правовые акты, не допускающие, в частности, двусмысленного толкования и искажения воли законодателя <3>.

<1> Теория государства и права. Курс лекций / Под редакцией Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 1997. С. 333.

<2> Там же. С. 333 - 334.

<3> То положение, что к общепризнанным правилам юридической техники отнесены четкость и ясность языка, исключение двусмысленности, подтверждается и Определением Конституционного Суда РФ от 14 июля 1998 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" по жалобе гражданки И.Г. Черновой.

Нормативный акт как выражение воли законодателя, государства издается на определенном языке, причем выбранный язык должен быть понятен всему либо большинству населения государства. Поэтому, как правило, нормативные правовые акты издаются на государственном (официальном) языке. В Российской Федерации, как следует из содержания комментируемой статьи, нормативные правовые акты федерального уровня (федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации) официально публикуются на государственном языке Российской Федерации - русском языке. При этом республикам - субъектам Российской Федерации предоставляется право указанные правовые акты федерального уровня наряду с официальным опубликованием публиковать в республиках также на государственных языках республик. В связи с этим возникает ситуация, когда один нормативный правовой акт может быть опубликован на нескольких языках, причем при переводе нормативного правового акта, принятого на одном языке, на иной язык встает вопрос об обеспечении аутентичности (подлинности) текста нормативного правового акта. В связи с этим в литературе выдвигается предложение о создании специализированного учреждения по переводу нормативных правовых актов, возможно, заимствовав положительные стороны опыта, сложившегося в годы существования СССР. Как отмечают Т.В. Губаева и В.П. Малков, "федеральная государственная служба переводов федеральных законов и иных нормативных правовых актов с государственного языка Российской Федерации на другие языки ее субъектов должна быть безотлагательно создана... Правовую регламентацию деятельности службы переводов следует отнести к ведению Российской Федерации" <1>. Данное утверждение вполне справедливо. Действительно, перевод с государственного языка Российской Федерации принятых федеральных конституционных законов и федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ на государственные языки республик в составе России, а также и на иные языки, в первую очередь в местах компактного проживания народов, необходим. Однако создание такой службы потребует как подготовки специалистов со знанием языков народов Российской Федерации, так и значительных финансовых затрат по функционированию такой службы.

<1> Губаева Т.В., Малков В.П. Государственный язык и его правовой статус // Государство и право. 1999. N 7. С. 9.

Статья 13. Язык официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Комментарий к статье 13

Положения ст. 13 касаются установления языка официального опубликования нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Поскольку на конституционном уровне из всех видов субъектов Российской Федерации только республикам предоставлено право устанавливать свои государственные языки, то и законы, а также иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик.

В связи с данным правом республик возможна ситуация, когда один нормативный правовой акт может быть опубликован на нескольких языках, что требует решения вопроса об обеспечении аутентичности текста нормативного правового акта. Подобная ситуация характерна не только для республик в составе Российской Федерации, но и для ряда зарубежных государств, в которых в качестве официального (государственного) языка установлен не один язык, а несколько.

Так, Конституция Ирландии <1> в ст. 25 содержит норму о языке законопроектов: каждый законопроект должен быть подписан Президентом в той редакции, в которой он был принят или должен был считаться принятым обеими палатами Парламента, и если законопроект был принят и должен был считаться принятым на обоих официальных языках, то Президент должен подписать текст законопроекта на каждом из этих языков. Когда Президент подписывает текст только на одном из официальных языков, должен быть сделан официальный перевод этого текста на другой официальный язык. Насколько возможно скорее после того, как подписанный и промульжированный законопроект стал законом, текст того закона, который был подписан Президентом, или когда текст закона был подписан Президентом на каждом из официальных языков, оба подписанных текста должны быть зарегистрированы в бюро Архивариуса Верховного Суда, и текст или оба текста, таким образом зарегистрированные, должны считаться окончательным удостоверением действительности такого закона. В случае расхождения между текстами закона, зарегистрированного в соответствии с требованиями Конституции на обоих официальных языках, текст на государственном языке должен иметь большее значение. Приоритет текста ("текст на государственном языке должен иметь большее значение") на государственном языке по сравнению с текстом на втором официальном языке имеет место и при определении аутентичности текста Конституции, подготовленной на обоих официальных языках Ирландии.

<1> Конституции государств Европейского Союза. М., 1997. С. 325 - 356.

Не менее познавателен и интересен опыт Гонконга в решении вопроса об аутентичности текстов законов, ордонансов, принятых на китайском и английском языках как официальных языках Гонконга, при выявлении расхождений между ними. В Гонконге все законы должны приниматься и опубликовываться на обоих официальных языках - английском и китайском. Проблема определения аутентичности текста законов на китайском и английском языках в Гонконге решена принятием специального акта - Ордонанса "Об интерпретации и общей оговорке", а также базируется на судебных прецедентах.

В Ордонансе "Об интерпретации и общей оговорке" закреплён "принцип равенства между двумя языками гонконгского законодательства. Он состоит в том, что оба текста Ордонанса имеют равную аутентичность (подлинность)... Это означает, что текст на китайском языке не находится в подчинённом положении и не является переводом с английского. Даже в случае с первоначальным принятием акта на одном языке последующая версия на китайском языке признаётся аутентичной. Хотя обе версии принимаются в разное время, они обе должны пройти официальное исследование в соответствии с определёнными законодательными процедурами. Следовательно, если, например, китайский текст Ордонанса был провозглашён как аутентичный позже, он, тем не менее, имеет равную с версией Ордонанса на английском языке юридическую силу" <1>. Таким образом, тексты нормативных правовых актов на официальных языках являются аутентичными, и в праве возможно руководствоваться любым из текстов ордонанса, закона. Исключительные случаи также предусматриваются в указанном законодательстве.

<1> Шепенко Р.А. Понятие "двуязычное законодательство": юридическое толкование в Гонконге.

Однако применительно к толкованию нормативных правовых актов Российской Федерации вопрос решается более определённо: приоритет имеет текст закона, опубликованного на

государственном языке всей Российской Федерации, а таковым установлен только один язык - русский. Таким образом, все нормативные правовые акты любого уровня, опубликованные не на государственном языке Российской Федерации, имеют в определенной мере информационное, вспомогательное значение. Вместе с тем это не снимает обязанности законодателя, решившего публиковать нормативные правовые акты не только на государственном языке России, обеспечить подлинность, аутентичность их текстов, не искажая смысловые оттенки приводимых норм права.

Решение в Российской Федерации проблемы обеспечения аутентичности текста нормативного правового акта в случае его опубликования на нескольких языках одновременно требует либо принятия самостоятельного закона по процедуре принятия таких актов и определения их аутентичности, либо наличия специального раздела в проекте федерального закона о нормативных правовых актах. Необходимо предусмотреть правовое решение вопроса о толковании норм в случае выявления расхождений в переводах нормативного правового акта. Решение данной проблемы может потребовать также создания специализированного учреждения по переводу нормативных правовых актов.

В научной литературе предлагается решить вопрос о процедуре принятия нормативного правового акта регионального уровня, если в дальнейшем его текст будет изложен на нескольких языках. Так, Дудко И.Г., Буянкина С.В. указывают, что перевод нормативных правовых актов и их опубликование на нескольких языках могут породить немало сложностей, связанных с определением аутентичности текстов нормативного правового акта, опубликованного на государственных языках. В качестве примера рассматривается законодательный процесс в Республике Мордовия. Указано на то, что для того "чтобы тексты нормативного правового акта, опубликованные в официальных изданиях на различных языках, имели одинаковую юридическую силу, являлись аутентичными, необходимо соблюдение ряда условий, связанных с законодательным процессом. Прежде всего проект закона должен подготавливаться на всех государственных языках до его принятия законодательным органом. Возможен вариант, когда окончательно подготовленный на русском языке законопроект переводится на другие языки до сессии Государственного Собрания, на которой предусматриваются его обсуждение и принятие. Депутаты должны отдельно утверждать каждый текст закона. В том случае, когда законопроект принимается сразу на нескольких языках, его тексты, опубликованные в официальных изданиях на различных языках, являются равнозначными, аутентичными. Между тем законодательная практика Государственного Собрания следует путем подготовки, обсуждения и принятия текста закона только на русском языке. Следовательно, аутентичным является только этот текст. Переводы и публикация на мокшанском и эрзянском языках (также государственных языках Республики Мордовия. - Прим. автора) имеют скорее информационное, а не юридическое значение" <1>.

<1> Правотворчество в Республике Мордовия. Саранск, 2000. С. 32.

Не раз в правовой литературе указывалось на данный пробел правового регулирования законодательного процесса в российских республиках.

Например, И.Р. Метшиным при рассмотрении данной процедуры в Республике Татарстан также обращено внимание на то, что "практика двуязычной подготовки проектов нормативных правовых актов в Республике Татарстан сводится к тому, что сначала составляется русский текст, а затем осуществляется его перевод на татарский язык... Далее в процессе рассмотрения проектов обсуждение ведется главным образом на русском языке, поправки вносятся также в русскоязычный вариант текста. При последующем переводе на татарский язык повышается вероятность искажения содержания", поскольку есть вероятность, что "могут быть переданы не все смысловые оттенки, правильно отражающие суть той или иной поправки" <2>.

<2> Метшин И.Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации. М., 2002. С. 137.

Вместе с тем вряд ли можно согласиться с высказанным в правовой литературе мнением о том, что обсуждение текста нормативного правового акта при его принятии должно вестись на всех государственных языках. Это вряд ли может повлиять на улучшение качественных характеристик нормативного правового акта, поскольку будет занимать гораздо больше времени, что связано с разным уровнем владения государственными языками, участвующими в законодательном процессе. Безусловно, была бы желательна "экспертиза проектов нормативных правовых актов на ранних стадиях их разработки... с учетом издания законов, а также иных нормативных правовых актов не только на русском" <1>, но и на других государственных языках республики.

<1> Метшин И.Р. Указ. соч. С. 137.

Нормы законодательных актов большинства субъектов Российской Федерации указывают на "одинаковую юридическую силу" текстов нормативных актов субъектов, опубликованных на всех государственных языках республики. Таковы, например, Закон Республики Мордовия от 6 мая 1998 г. N 19-3 "О государственных языках в Республике Мордовия", в ст. 13 которого установлено, что тексты законов Республики Мордовия и других нормативных правовых актов, принятых Государственным Собранием, Советом Государственного Собрания, Правительством Республики Мордовия, публикуются на государственных языках, имеют официальный характер и равную юридическую силу; Закон Республики Татарстан от 2 октября 1992 г. N 1616-XII "О порядке опубликования и введения в действие законов Республики Татарстан и других актов, принятых Верховным Советом Республики и его Президиумом" (ст. 1) <2>. В законах других республик (например, в Законах о языках Республики Адыгея, Республики Бурятия, Республики Башкортостан, Республики Саха (Якутия)) также установлено, что законы республик публикуются на двух государственных языках республики, но при этом вопрос о процедуре признания аутентичности данных текстов в значении "исходящий из первоисточника, соответствующий подлинному" <3> не решен.

<2> Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. N 7 - 8. Ст. 119; Ред. в: Ведомости Государственного Совета Татарстана. N 6. Ст. 113.

<3> Словарь русского языка / Под ред. А.П. Евгеньевой. Т. I. М., 1981. С. 51.

На уровне субъектов Российской Федерации, например в Республике Татарстан, складывается практика по переводу нормативных правовых актов. В соответствии с Постановлением Государственного Совета Республики Татарстан от 19 декабря 2000 г. N 507 "О внесении изменений и дополнений в Регламент Государственного Совета Республики Татарстан" <4> принятый закон Республики Татарстан направляется на подпись Президенту Республики Татарстан только после получения заключения Комиссии Государственного Совета по установлению идентичности текстов законов Республики Татарстан на татарском и русском языках. Вместе с тем отмечается, что "такой перевод осуществляется... иногда с существенным опозданием, и официальная публикация того или иного нормативного правового акта на татарском языке задерживается по сравнению с русскоязычной публикацией" <5>.

<4> Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2000. N 12 (ч. II). Ст. 359.

<5> Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2000. N 12 (ч. II). С. 140.

В пункте 2 ст. 13 установлен язык официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов других субъектов Российской Федерации: законы и иные нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов официально публикуются на государственном языке Российской Федерации. В необходимых случаях указанные нормативные правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации. Следовательно, на субъекты Федерации возлагается обязанность официально публиковать на государственном языке Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Вместе с тем субъектам Федерации (за исключением республик) предоставлено право осуществлять публикацию региональных нормативных правовых актов на языках народов Российской Федерации. В связи с предоставленным правом возникает потребность в обеспечении аутентичности перевода нормативных правовых актов регионального уровня на языки народов в местах их компактного проживания.

Статья 14. Язык подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации

Комментарий к статье 14

В комментируемой статье определяется язык подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации - государственный язык Российской Федерации. При этом предоставляется право:

республикам - использовать государственные языки республик и языки народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания;

иным субъектам Российской Федерации - языки народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания, но только наряду с государственным языком Российской Федерации.

Нормы о языке референдума содержатся как в законах о языках, так и в законах о референдумах в субъектах Российской Федерации. Так, Законом Республики Саха (Якутия) от 16

октября 1992 г. N 1170-XII "О языках в Республике Саха (Якутия)" определено, что при подготовке и проведении выборов президентов и народных депутатов всех уровней используются саха, русский, местные официальные языки. Аналогичные положения можно найти, в частности, и в Конституционном законе Республики Мордовия от 27 июля 1995 г. N 270-1 "О референдуме Республики Мордовия" <1> (ст. 28), Законе Республики Мордовия от 14 июня 2000 г. N 29-3 "О местном референдуме в Республике Мордовия" (ст. 41) <2>, в Кодексе Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми от 16 июня 1998 г. N 26-РЗ <3> (ст. 62).

<1> Известия Мордовии. 1995. 8 августа; Известия Мордовии. 1995. 29 ноября.

<2> Известия Мордовии. 2000. 20 июня. N 104.

<3> Ред. в: Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 2000. N 5. Ст. 1289; Республика. 1999. N 139; Ведомости нормативных актов органов государственной власти Республики Коми. 1999. N 8. Ст. 1129.

Избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме печатаются на государственном языке Российской Федерации, а также, по решению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума, на государственном языке соответствующей республики, а в необходимых случаях также на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Протоколы итогов голосования, результатов выборов и референдумов оформляются на государственном языке Российской Федерации, а при необходимости также на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. В Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в п. 10 ст. 63 установлено, что избирательные бюллетени печатаются на русском языке. По решению соответствующей избирательной комиссии бюллетени печатаются на русском языке и на государственном языке республики, а в необходимых случаях - на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Указанное положение является гарантией реализации гражданами Российской Федерации активного избирательного права. Вместе с тем отсутствие избирательных бюллетеней для голосования по федеральному избирательному округу на государственном языке республики не противоречит федеральному законодательству и не нарушает прав граждан Российской Федерации, так как изготовление бюллетеней для голосования на государственном языке субъекта Федерации является правом, а не обязанностью избирательной комиссии субъекта Российской Федерации <1>.

<1> См.: Определение Верховного Суда РФ от 26 сентября 2000 г. N 31-Г00-11.

Глава IV. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОРГАНИЗАЦИЙ, ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ

Статья 15. Использование языков в работе государственных органов, организаций, предприятий и учреждений

Комментарий к статье 15

В комментируемой статье определено, что в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации используются государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик и иные языки народов Российской Федерации. Если гражданин Российской Федерации не владеет государственным языком Российской Федерации и государственным языком республики, ему предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым он владеет. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод. Кроме того, гражданам Российской Федерации, не владеющим тем языком, на котором ведется заседание, совещание, собрание в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях, в случае необходимости обеспечивается перевод на приемлемый для этих граждан язык или на государственный язык Российской Федерации. Приведенные положения являются важной гарантией реализации конституционного права на пользование родным языком. Вместе с тем следует отметить, что возможность обеспечения перевода на язык, которым владеют граждане, зачастую бывает ограничена возможностями подбора квалифицированных специалистов в области того или иного языка. Кроме того, граждане Российской Федерации, в соответствии с установленными требованиями в области образования, получают достаточный уровень знания норм государственного языка Российской Федерации, в связи с чем вопрос о владении русским языком

на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях представляется излишним. Сказанное в меньшей мере может относиться к уровню владения государственным языком республики, поскольку гражданин Российской Федерации может, к примеру, не получить соответствующего образования в области национального языка (например, если он получал среднее образование в другом субъекте Российской Федерации).

Рассмотренное положение отражено и в законодательстве субъектов Российской Федерации. Так, в Республике Саха (Якутия) в соответствии с Законом от 16 октября 1992 г. N 1170-XII "О языках в Республике Саха (Якутия)" <1> в деятельности государственных органов, предприятий, учреждений, организаций Республики Саха (Якутия) языком заседаний и совещаний являются саха и русский языки. Лицам, не владеющим тем или иным языком, обеспечивается перевод. В деятельности местных государственных органов, предприятий, учреждений, организаций используются саха, русский и языки местных народностей Севера. Лицам, не владеющим государственными языками, обеспечивается перевод. Лицам, не владеющим государственными или местными официальными языками, предоставляется право выступать на языке, которым они владеют. Их выступления также обеспечиваются переводом. Кроме того, в соответствии с Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 27 декабря 1999 г. N 931 "Об объявлении английского языка рабочим языком Республики Саха (Якутия)" <2> одним из рабочих языков официальных мероприятий объявлен английский язык.

<1> Якутия. 1992. 5 ноября. N 215.

<2> Якутия. 2000. N 6. 1 января.

Вместе с тем положениями о языковых квалификационных требованиях Российской Федерации и республик могут предусматриваться определенные ограничения и нормы по использованию языков в сфере профессионального общения. При этом интерес представляет следующее положение Закона Республики Бурятия от 10 июня 1992 г. "О языках народов Республики Бурятия": в Республике Бурятия всем желающим овладеть бурятским языком гарантируется обучение бурятскому языку до уровня, необходимого для выполнения служебных обязанностей.

В комментируемой статье также закрепляется важная гарантия реализации конституционного права на пользование родным языком, касающаяся того, что граждане Российской Федерации вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами не только на государственном языке Российской Федерации, но и по выбору - на родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют. Это связано в первую очередь с тем, что уровень владения родным языком может позволить изложить обратившемуся свою просьбу более полно и доступно для понимания. В соответствии с данным положением и ответы на предложения, заявления и жалобы граждан Российской Федерации, направленные в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации, даются на языке обращения. Только в случае невозможности дать ответ на языке обращения, например, в случае отсутствия квалифицированных переводческих кадров, используется государственный язык Российской Федерации.

Интересно сложившееся законодательное регулирование в рассматриваемой сфере на региональном уровне. Так, Законом Республики Бурятия от 10 июня 1992 г. "О языках народов Республики Бурятия" установлено, что гражданам Республики обеспечивается право обращения в государственные, общественные организации и учреждения как на государственных языках Республики, так и на других языках с заявлениями, предложениями, жалобами, а также получения на них ответов на языке обращения. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используются государственные языки Республики Бурятия. В соответствии с Законом Республики Коми от 28 мая 1992 г. "О государственных языках Республики Коми" физическое лицо на территории Республики Коми имеет право вести дела и общаться во всех органах государственной власти и управления, в учреждениях, на предприятиях и в организациях Республики Коми на коми и (или) русском языках. В органах государственной власти и управления, на предприятиях и в учреждениях Республики Коми, во всех организациях, по долгу службы имеющих дело с физическими лицами, обслуживание физического лица производится на избранном им государственным языке.

Статья 16. Использование языков в официальном делопроизводстве

Комментарий к статье 16

В статье 16 определяются основы использования языков в официальном делопроизводстве: официальное делопроизводство в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на территории Российской Федерации ведется на государственном языке Российской Федерации. При этом в республиках официальное делопроизводство ведется также на государственных языках данных республик, а в необходимых случаях может вестись на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. В других субъектах Российской Федерации официальное делопроизводство наряду с государственным языком Российской Федерации может вестись на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Например, на территории Республики Хакасия официальное делопроизводство в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях ведется на русском или хакасском языках, а в местностях компактного проживания иноязычного населения может вестись на языке большинства населения данной местности (ст. 14 Закона Республики Хакасия от 20 октября 1992 г. "О языках народов Республики Хакасия") <1>. Языками делопроизводства и документации учреждений, предприятий и организаций, расположенных на территории Республики Саха (Якутия), являются саха, русский и местные официальные языки (см. ст. 15 Закона Республики Саха (Якутия) от 16 октября 1992 г. "О языках в Республике Саха (Якутия)" <2>). Статус местных официальных языков в Республике Саха (Якутия) имеют эвенкийский, эвенский, юкагирский, долганский, чукотский языки в местах проживания этих народов.

<1> Сборник законов Республики Хакасия, принятых на четвертой сессии Верховного Совета Республики Хакасия. 1992. 20 октября. N 13 - 16.

<2> Якутские Ведомости. 1992. 11 декабря. N 19.

Тексты документов (бланков, печатей, штампов, штемпелей) и вывесок с наименованиями государственных органов, организаций, предприятий и учреждений оформляются на государственном языке Российской Федерации, в республиках - также на государственных языках республик и иных языках народов Российской Федерации. Кроме того, в республиках - субъектах Российской Федерации документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, записи актов гражданского состояния, трудовые книжки, а также документы об образовании, военные билеты и другие документы наряду с оформлением на государственном языке Российской Федерации могут быть оформлены также на государственном языке республики, при этом с учетом национальных традиций именования.

Статья 17. Использование языков в официальной переписке

Комментарий к статье 17

Комментируемая статья определяет язык, который используется в официальной переписке между государственными органами, организациями, предприятиями, учреждениями субъектов Российской Федерации с адресатами в Российской Федерации. Таким языком установлен только государственный язык всей Российской Федерации, которым в соответствии с ч. 1 ст. 68 Конституции России признан русский язык. Аналогичное положение продублировано в региональном законодательстве о языках (ст. 15 Закона Республики Башкортостан "О языках народов Республики Башкортостан", ст. 16 Закона Республики Адыгея "О языках народов Республики Адыгея", ст. 14 Закона Республики Саха (Якутия) "О языках в Республике Саха (Якутия)").

Статья 18. Язык судопроизводства и делопроизводства в судах и делопроизводства в правоохранительных органах

Комментарий к статье 18

Судебная власть в России осуществляется, в соответствии с ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации" определяет в ст. 10 язык судопроизводства и делопроизводства в судах: судопроизводство и делопроизводство в Конституционном Суде РФ, Верховном Суде РФ, Высшем Арбитражном Суде РФ, других арбитражных судах, военных судах <1> ведутся на русском языке - государственном

языке Российской Федерации. Судопроизводство и делопроизводство в других федеральных судах общей юрисдикции могут вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится суд. На это указывает и положение, содержащееся в п. 1 ст. 18 Закона РФ "О языках народов Российской Федерации". Также следует отметить, что судопроизводство и делопроизводство у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации, а также делопроизводство в правоохранительных органах субъектов Российской Федерации ведется на государственном языке Российской Федерации или на государственном языке республики, на территории которой находится соответствующий суд или правоохранительный орган.

<1> Также в соответствии с Федеральным конституционным законом от 23 июня 1999 г. N 1-ФКЗ "О военных судах Российской Федерации" судопроизводство и делопроизводство в военных судах ведутся на государственном языке Российской Федерации - русском языке. Участвующим в деле лицам, не владеющим русским языком, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика (ст. 6).

Язык конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства определен также в соответствующих нормативных правовых актах, регулирующих судопроизводство в каждой отрасли: в ст. 33 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ "О Конституционном Суде Российской Федерации" <1>, в ст. 24.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г., в ст. 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ <2>.

<1> Российская газета. N 138 - 139. 1994. 23 июля; N 29. 2001. 10 февраля; N 247. 2001. 20 декабря.

<2> Российская газета. N 249. 2001. 22 декабря; N 98. 2002. 1 июня; N 137. 2002. 27 июля; N 138 - 139. 2002. 30 июля; N 211. 2002. 5 ноября; N 126, 2003. 1 июля.

В судах защищаются права и свободы человека и гражданина, и весьма важно для построения правового государства, чтобы лица, участвующие в процессе, понимали происходящее, могли действенно отстаивать законно установленными способами свои права и интересы. Только судом осуществляется правосудие в Российской Федерации. На это указывает ч. 1 ст. 118 Конституции РФ.

Гарантии равенства всех перед законом и судом установлены в ст. 19 Конституции РФ. "Все равны перед законом и судом", - провозглашает Конституция, определяя, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо также от языка. Конституция РФ запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам, в частности, языковой принадлежности. Эти гарантии подтверждает Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" <3>, провозглашая в ст. 7 равенство всех перед законом и судом. В отраслевых кодифицированных актах также закреплён этот важный принцип. Например, в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ <4> (ст. 1.4) установлено, что физические лица подлежат административной ответственности независимо, в частности, от языка. Аналогичное по существу положение имеет место в ст. 6 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ <5>, в ст. 7 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. N 95-ФЗ <6>.

<3> Российская газета. N 3. 1997. 6 января; 2001. N 247. 20 декабря; N 132. 2003. 9 июля.

<4> Российская газета. N 256. 2001. 31 декабря; N 138 - 139. 2002. 30 июля; N 209 - 210. 2002. 2 ноября; N 211. 2002. 5 ноября; N 246. 2002. 31 декабря; N 126. 2003. 1 июля; N 131. 2003. 8 июля; N 132. 2003. 9 июля.

<5> Российская газета. N 220. 2002. 20 ноября; N 126. 2003. 1 июля.

<6> Российская газета. N 137. 2002. 27 июля.

Лица, участвующие в процессе, в судопроизводстве, должны понимать происходящее. Поэтому в случае, если лица, участвующие в деле, не владеют языком, на котором ведутся судопроизводство и делопроизводство в судах, а также делопроизводство в правоохранительных органах, им предоставляется возможность выступать и давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. На это указано в п. 3 ст. 18 Закона РФ "О языках народов Российской Федерации".

Данное положение конкретизировано в отраслевых Кодексах. В статье 18 УПК определяется язык уголовного судопроизводства. В соответствии с данной статьей участникам уголовного

судопроизводства, не владеющим или недостаточно владеющим языком, на котором ведется производство по уголовному делу, должно быть разъяснено и обеспечено право делать заявления, давать объяснения и показания, заявлять ходатайства, приносить жалобы, знакомиться с материалами уголовного дела, выступать в суде на родном языке или другом языке, которым они владеют, а также бесплатно пользоваться помощью переводчика в установленном порядке. УПК устанавливает право пользоваться помощью переводчика бесплатно и для гражданского ответчика (ст. 54, п. 2). К тому же в УПК закрепляется в статье 51, что обязательно участие защитника в уголовном судопроизводстве, если подозреваемый, обвиняемый не владеет языком, на котором ведется производство по уголовному делу.

Если в соответствии с УПК следственные и судебные документы подлежат обязательному вручению подозреваемому, обвиняемому, а также другим участникам уголовного судопроизводства, то указанные документы должны быть переведены на родной язык соответствующего участника уголовного судопроизводства или на язык, которым он владеет. Кроме того, в УПК дополнительно закрепляется право следующих участников процесса давать показания и/или объяснения на родном языке или языке, которым владеет: потерпевшего (ст. 42, п. 2), гражданского истца (ст. 44, п. 4), подозреваемого (ст. 46, п. 4), обвиняемого (ст. 47, п. 4), гражданского ответчика (ст. 54, п. 2), свидетеля (ст. 56, п. 4).

Дополнительной гарантией защиты прав подсудимого выступает положение п. 2 ст. 381 УПК, в соответствии с которым к числу оснований отмены или изменения судебного решения в любом случае относится нарушение права подсудимого пользоваться языком, которым он владеет, и помощью переводчика. Данная гарантия следует из положений Международного пакта 1966 г. "О гражданских и политических правах", ратифицированного СССР. В статье 14 данного Пакта определено, что каждый имеет право при рассмотрении любого предъявляемого ему уголовного обвинения быть в срочном порядке и подробно уведомленным на языке, который он понимает, о характере и основании предъявляемого ему обвинения, а также пользоваться бесплатной помощью переводчика, если он не понимает языка, используемого в суде, или не говорит на этом языке. Нарушение правил о языке, на котором ведется судопроизводство, является основанием к отмене решения или приговора (при соблюдении ряда условий) также и в гражданском судопроизводстве. На это направлены, в частности, нормы, содержащиеся в ст. 364 ГПК.

Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ГПК) от 14 ноября 2002 г. N 138-ФЗ устанавливает в статье 9, что лицам, участвующим в деле и не владеющим языком, на котором ведется гражданское судопроизводство, разъясняется и обеспечивается право давать объяснения, заключения, выступать, заявлять ходатайства, подавать жалобы на родном языке или на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. К тому же в соответствии со ст. 364 ГПК решение суда первой инстанции подлежит отмене независимо от доводов кассационных жалобы, представления в случае, если при рассмотрении дела были нарушены правила о языке, на котором ведется судебное производство.

В статье 24.2 КоАП РФ устанавливается, что лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и не владеющим языком, на котором ведется производство по делу, обеспечивается право выступать и давать объяснения, заявлять ходатайства и отводы, приносить жалобы на родном языке либо на другом свободно избранном указанными лицами языке общения, а также пользоваться услугами переводчика. Свидетель вправе давать показания на родном языке или на языке, которым владеет (ст. 25.6, п. 3).

Вместе с тем представляется достаточно сложным вопрос об определении степени владения языком участвующим в процессе лицом. К примеру, если у следователя возникают сомнения, владеет ли допрашиваемое лицо языком, на котором ведется производство по уголовному делу, то он выясняет, на каком языке допрашиваемое лицо желает давать показания. Вопрос о владении языком, на котором ведется уголовное судопроизводство, имеет место и при установлении личности подсудимого и своевременности вручения ему копии обвинительного заключения или обвинительного акта (ст. 265 УПК РФ). Таким образом, основным критерием выступает личная оценка допрашиваемого лица степени владения им языком.

Необходимо поставить вопрос о критериях, в соответствии с которыми лицо признается действительно владеющим языком. Применительно к производству в суде, итогом которого может стать определенное ограничение свобод граждан, связанное с назначением наказания, представляется целесообразным считать, что лицо владеет языком, если оно не только умеет говорить и писать на этом языке, но и разбирается в происходящем с учетом специфики используемых в юриспруденции понятий и категорий. Поэтому определить, действительно ли лицо владеет языком, должно не только оно само, но и ведущие производство лица, а также, по возможности, приглашенные специалисты.

Как представляется, в действующем федеральном законодательстве, и в частности в отраслевых кодексах, закреплены гарантии языковых прав участников процесса, несоблюдение которых может привести к отмене приговора либо решения, вынесенного судом соответствующей

инстанции. Это представляется существенно важным в условиях построения демократического правового государства, соблюдающего взятые на себя международные обязательства.

Статья 19. Использование языков в нотариальном делопроизводстве

Комментарий к статье 19

В статье 19 регламентируются вопросы использования языков в нотариальном делопроизводстве. Кроме того, язык нотариального делопроизводства установлен в Основах законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. N 4462-1 <1>. В соответствии со ст. 10 названных Основ нотариальное делопроизводство ведется на языке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, автономной области и автономных округов.

<1> Российская газета. 1993. 13 марта.

Если обратившееся за совершением нотариального действия лицо не владеет языком, на котором ведется нотариальное делопроизводство, тексты оформленных документов должны быть переведены ему нотариусом или переводчиком. Вместе с тем отмечается, что "Основы не оговаривают, по чьей инициативе может вызываться переводчик, какие должны быть формальные квалификационные требования к нему и кто будет нести расходы по оплате услуг переводчика. Здесь можно сказать следующее. Переводчик может быть приглашен по инициативе как нотариуса, так и лица, не владеющего соответствующим языком, на котором ведется нотариальное делопроизводство. Если переводчик приглашается по инициативе нотариуса, то последний должен исходить из определенных формальных требований к переводчику - наличия специального образования, известности данного лица как переводчика по ранее совершенным нотариальным действиям. Однако оплата услуг переводчика должна производиться за счет лиц, обратившихся за совершением нотариального действия, поскольку правила нотариального производства не предусматривают возмещения таких расходов за счет средств нотариальных тарифов" <2>.

<2> См.: Гражданский процесс / Отв. ред. В.В. Ярков. М.: Волтерс Клувер, 2004.

Статья 20. Язык средств массовой информации

Комментарий к статье 20

В современном мире усиливается роль средств массовой информации в формировании национального самосознания, национальной интеллигенции. При решении вопроса о выборе языка СМИ государство, как представляется, должно, во-первых, обеспечить на всей своей территории издание газет, журналов, телевидение и радиовещание на государственном языке с тем, чтобы оперативно информировать население о политике государства, состоянии законодательства, принятии законов, иных актов и отмене устаревших нормативных правовых актов; во-вторых, обеспечить в достаточных пределах издание газет, журналов, телевидение и радиовещание на национальных (родных) языках с целью в первую очередь сохранения и развития родных языков населяющих его народов. В соответствии с Законом РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" <1> к условиям регистрации средства массовой информации отнесена в числе прочих подача заявления, в котором должен быть указан язык, языки регистрируемого СМИ (ст. 10). Более того, изменение языка периодического распространения массовой информации допускается лишь при условии перерегистрации средства массовой информации. На это указано в ст. 11 названного Закона. Разумная политика в вопросах функционирования СМИ - залог стабильности межнациональных отношений, построения правового государства. Поэтому вопрос о выборе языка средств массовой информации актуален, тем более на современном этапе укрепления нашей государственности.

<1> Ведомости СНГ и ВС РФ. 1992. N 7. Ст. 300; Российская газета. N 131. 2003. 8 июля.

В соответствии с комментируемой статьей:

государственный язык Российской Федерации (русский язык) используется при издании всероссийских газет и журналов, передачах всероссийского телевидения и радиовещания, в средствах массовой информации субъектов Российской Федерации, при переводе и дублировании кино- и видеопroduкции;

государственные языки республик используются в средствах массовой информации субъектов Российской Федерации, при переводе и дублировании кино- и видеопродукции;

иные языки используются при осуществлении издания всероссийских газет и журналов (по усмотрению учредителей), в средствах массовой информации субъектов Российской Федерации (но только народов, проживающих на их территориях), при переводе и дублировании кино- и видеопродукции (с учетом интересов населения).

Использование языков разных народов, проживающих на территории Российской Федерации, направлено на сохранение и развитие их национальных языков. Например, лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов в целях сохранения и развития своей самобытной культуры вправе создавать средства массовой информации. Средства массовой информации могут быть созданы и национально-культурными автономиями (см. Федеральный закон "О национально-культурной автономии"). Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут содействовать национально-культурным автономиям (в соответствии со ст. 9, п. 2, Федерального закона "О национально-культурной автономии") в выпуске периодической печати, организации телерадиовещания, создании средств массовой информации как на русском, так и на национальных (родных) языках, а также обмену теле- и радиопрограммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на национальных (родных) языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами.

В Российской Федерации издаются газеты как полностью на национальном языке, так и газеты на русском языке с предоставлением газетной площади для информации на ином национальном языке. Так, в Ненецком автономном округе издается газета "Нарьяна Вындер" ("Красный тундровик"), в которой есть страница на ненецком языке.

В иностранных государствах также пытаются решить проблему издания СМИ на языках народов, численность которых в данной местности невелика. Например, "в итальянской области Трентино-Альто Адидже ладина, численность которых составляет около 20 тыс. человек, имеют свое радиовещание и свою газету. Радиотелевизионная компания "Итальяна" на коротких волнах ведет вещание на словенском языке", в Швеции "регулярные программы на саамском и финском языках передаются по государственным радиовещательным и телевизионным системам", в США функционируют "испанские радио- и телевизионные станции в районах, где проживает большое число испаноговорящих лиц", также отмечается, что Правительством США выделены "фонды для ведения радиопередач на индейских языках" <1>.

<1> Капоторти Ф. Исследование по вопросу о правах лиц, принадлежащих к этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Нью-Йорк, 1979. С. 94.

Вместе с тем представляется особенно важным подсчитать количество лиц, заинтересованных, именно заинтересованных, в печатной продукции на определенном языке с тем, чтобы обеспечить их потребности в продукции СМИ. При этом необходимо учесть, что, вероятно, не все лица, относящиеся к определенному этносу, пользуются продукцией СМИ именно на национальном (родном) языке. Например, как отмечалось в ходе работы круглого стола, проводимого в Оренбургской области, рассматривающего роль и значение средств массовой информации в освещении национальной политики и межнациональных отношений, "еще в 1986 году сначала районные, а затем и областные газеты стали выпускать вкладыши на мордовском, татарском, чувашском, казахском языках... Однако отсутствие материальных ресурсов, подготовленных кадров полиграфистов и творческих сотрудников редакций, а более всего читателей (те, кому эти вкладыши были адресованы, не владели своим родным языком на литературном уровне) привело к низкому коэффициенту отдачи" <2>. Причинами названы: отсутствие системы национального образования, развития современных телерадиокоммуникаций, активное воздействие русскоязычной среды обитания, слабая заинтересованность в печатной информации на родном языке.

<2> Капустин В.И. Развитие средств массовой информации на национальных языках и освещение в них национальных проблем // Материалы круглого стола: Роль и значение средств массовой информации в освещении национальной политики и межнациональных отношений в регионе. Оренбург, 2000. С. 14 - 15.

Статья 21. Языки, используемые в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики

Комментарий к статье 21

В статье 21 Закона РФ "О языках народов Российской Федерации" устанавливаются языки, используемые в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики:

на всей территории Российской Федерации - государственный язык Российской Федерации, при этом наряду с русским языком могут применяться другие языки, исходя из международных и межреспубликанских договоров России;

на местном уровне (в субъектах Федерации, в местах компактного проживания соответствующих этнических общностей) - государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик, а также другие языки с учетом интересов местного населения (например, коренных малочисленных народов Российской Федерации).

На региональном уровне комментируемые положения ст. 21 отражены в ряде законов о языках. Так, Закон Республики Адыгея "О языках народов Республики Адыгея" определяет в ст. 20 языки, используемые в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики: в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики на территории Республики Адыгея применяется государственный язык Российской Федерации. На местном уровне в этой сфере наряду с русским языком применяется и адыгейский язык. В Республике Башкортостан в соответствии с Законом Республики Башкортостан "О языках народов Республики Башкортостан" в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики на республиканском и местном уровнях применяются государственные языки Республики Башкортостан, а также другие языки с учетом интересов местного населения в соответствии с международными и межреспубликанскими договорами Республики Башкортостан.

Статья 22. Языки, используемые в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности

Комментарий к статье 22

Рассматриваемая статья устанавливает языки, используемые в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности. Как следует из ее содержания, делопроизводство в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности ведется на государственном языке Российской Федерации и иных языках, предусмотренных договорами между деловыми партнерами. При этом на государственном языке Российской Федерации делопроизводство в названных сферах ведется в обязательном порядке. В случае же ведения делопроизводства не на государственном языке Российской Федерации соответствующие документы должны иметь перевод на русский язык. Например, как следует из письма Министерства финансов РФ от 19 января 2001 г. N 16-00-14/34, первичные документы, учетные регистры и отчетность должны составляться на русском языке, а первичные документы, составленные на иностранных языках, должны иметь построчный перевод на русский язык <1>. Отмечается, что "на практике довольно распространенной является ситуация, когда в результате выездной налоговой проверки в качестве документального подтверждения расходов не принимаются документы, составленные на иностранном языке". Комментируемая статья предусматривает ведение делопроизводства в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности и на иных языках, предусмотренных договорами между деловыми партнерами. Вместе с тем отмечается, что согласно ст. 17 Закона РФ "О языках народов Российской Федерации" официальная переписка и иные формы официальных взаимоотношений между государственными органами, организациями, предприятиями, учреждениями субъектов Российской Федерации с адресатами в Российской Федерации ведутся на государственном языке Российской Федерации. Таким образом, документы должны быть оформлены на русском языке (либо иметь заверенный перевод на русский язык). Такая позиция подтверждается и арбитражной практикой (например, Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 22 декабря 2003 г. N А29-2112/2003А). Важно подчеркнуть, что перевод на русский язык как государственный язык России необходим и в целях налогового, и в целях бухгалтерского учета <2>.

<1> Подробнее см.: Семенов М.И. Письменная форма сделок // Право и экономика. 2002. N 8.

<2> Подробнее см.: Кузнецова М.С., Левицкая М.И. Состав расходов в налоговом учете. Издательско-консультационная компания "Статус-Кво 97", 2005.

В комментируемой статье содержится также положение о том, что отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка недопустим и влечет за собой ответственность согласно законодательству Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. Вместе с

тем надо отметить, что напрямую вид такой ответственности в федеральном законодательстве не установлен. Однако в Уголовном кодексе РФ предусматривается уголовная ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136), за унижение человеческого достоинства (ст. 282) по признаку в числе прочих языка.

Законы о языках в республиках также не предусматривают ответственности именно за отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка. Вместе с тем в Чувашской Республике в статье 33 Закона "О языках в Чувашской Республике" в качестве основания ответственности установлено создание препятствий и ограничений в пользовании языками. В других республиках законы о языках содержат лишь положения общего характера. Так, ст. 25 Закона Республики Башкортостан "О языках народов Республики Башкортостан" закрепляет, что действия юридических и физических лиц, нарушающих законодательство Республики Башкортостан о языках народов Республики Башкортостан, влекут за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан.

Глава V. ЯЗЫК НАИМЕНОВАНИЙ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ, НАДПИСЕЙ, ДОРОЖНЫХ И ИНЫХ УКАЗАТЕЛЕЙ

Статья 23. Язык наименований географических объектов, надписей, дорожных и иных указателей

Комментарий к статье 23

В статье 23 определяется язык наименований географических объектов, надписей, дорожных и иных указателей:

государственный язык Российской Федерации - в обязательном порядке при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей на всей территории Российской Федерации;

государственные языки республик - при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей на территории республик;

языки народов Российской Федерации - при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей на территориях компактного проживания народов Российской Федерации в субъектах Российской Федерации.

Порядок использования языков при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации. Правовые основы деятельности в области присвоения наименований географическим объектам и переименования географических объектов, а также нормализации, употребления, регистрации, учета и сохранения наименований географических объектов как составной части исторического и культурного наследия народов Российской Федерации установлены в Федеральном законе от 18 декабря 1997 г. N 152-ФЗ "О наименованиях географических объектов".

Для целей указанного Федерального закона определены следующие понятия:

географические объекты - существующие или существовавшие относительно устойчивые, характеризующиеся определенным местоположением целостные образования Земли: материки, океаны, моря, заливы, проливы, острова, горы, реки, озера, ледники, пустыни и иные природные объекты; республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа; города и другие поселения, районы, волости, железнодорожные станции, морские порты, аэропорты и подобные им объекты;

наименования географических объектов - географические названия, которые присваиваются географическим объектам и служат для их отличия и распознавания;

установление наименований географических объектов - выявление существующих наименований географических объектов, присвоение наименований географическим объектам и переименование географических объектов;

нормализация наименования географического объекта - выбор наиболее употребляемого наименования географического объекта и определение написания данного наименования на языке, на котором оно употребляется.

В соответствии со ст. 8 названного Федерального закона нормализация наименований географических объектов на русском языке осуществляется в соответствии с правилами и традициями употребления наименований географических объектов на русском языке. Нормализация наименований географических объектов на других языках народов Российской Федерации осуществляется в соответствии с правилами и традициями употребления наименований географических объектов на указанных языках. Нормализованные наименования географических объектов на русском языке и других языках народов Российской Федерации публикуются в словарях и справочниках наименований географических объектов. Порядок

нормализации наименований географических объектов определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации в области наименований географических объектов. В документах, картографических, иных изданиях на русском языке или на других языках народов Российской Федерации употребляются нормализованные наименования географических объектов.

Наименования географических объектов на дорожных и иных указателях на территории Российской Федерации пишутся на русском языке. При необходимости указанные наименования пишутся и на других языках народов Российской Федерации с учетом интересов населения соответствующих территорий, а также могут дублироваться буквами латинского алфавита.

Статья 24. Обязанности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению написания наименований географических объектов и оформления надписей, дорожных и иных указателей

Комментарий к статье 24

Федеральным законом "О наименованиях географических объектов" определено, что единые требования, нормы и правила в области наименований географических объектов устанавливаются данным Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. К нормативным правовым актам Российской Федерации, определяющим единые требования, нормы и правила в области наименований географических объектов, относятся инструкции, руководства, положения и иные акты, которые разрабатываются специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области наименований географических объектов.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в частности, в сфере геодезии и картографии, установлено, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 395, Министерство транспорта РФ.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов, является Федеральное агентство геодезии и картографии, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 29 июля 2004 г. N 386.

Федеральное агентство геодезии и картографии находится в ведении Министерства транспорта РФ. К числу полномочий Федерального агентства геодезии и картографии относятся: создание и ведение Государственного каталога географических названий; работа (в пределах компетенции) по установлению, нормализации, употреблению, регистрации, учету и сохранению наименований географических объектов; рассмотрение в установленном порядке предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации о наименованиях географических объектов и проведение экспертизы наименований географических объектов.

Статья 25. Исключена. - Федеральный закон от 24.07.1998 N 126-ФЗ.

Глава VI. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ В ОТНОШЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЗАРУБЕЖНЫМИ СТРАНАМИ, МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 26. Использование языков в отношениях Российской Федерации с зарубежными странами и международными организациями

Комментарий к статье 26

В комментируемой статье определяется использование языков в отношениях Российской Федерации с зарубежными странами и международными организациями:

на государственном языке Российской Федерации и на языке соответствующей страны осуществляется деятельность зарубежных представительств Российской Федерации, внешнеполитических, внешнеэкономических и иных учреждений Российской Федерации;

на государственном языке Российской Федерации и на языке другой договаривающейся стороны (либо на иных языках по взаимной договоренности сторон) оформляются договоры, соглашения и иные международные акты, заключаемые от имени Российской Федерации;

государственный язык Российской Федерации и иные языки (либо по взаимной договоренности сторон, либо в соответствии с международными соглашениями) используются в переговорах от имени Российской Федерации с представителями других стран, международных организаций.

Статья 27. Язык, используемый в отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации

Комментарий к статье 27

В данной статье установлено, что в отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации используется государственный язык Российской Федерации. Указанное положение вытекает из ч. 1 ст. 68 Конституции РФ, установившей государственный язык России на всей ее территории, и обусловлено необходимостью сохранения единого правового пространства Федерации, интересами национальной безопасности и стремлением сохранить целостность Российского государства.

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ЯЗЫКАХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации

Комментарий к статье 28

В данной статье устанавливается ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации. Вместе с тем 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. Возможно, что виды нарушений и основания ответственности за нарушение законодательства о языках должны быть максимально обобщены в Законе Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации", став своего рода кодификацией правонарушений и преступлений в "языковой сфере" в данном Законе как в комплексном нормативном правовом акте по вопросам использования языков в Российской Федерации. В данном направлении можно было бы сослаться на региональный опыт. 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 соответствии со ст. 6 Закона Республики Коми от 28 мая 1992 г. "О государственных языках Республики Коми" лица, препятствующие гражданину в выборе языка общения, привлекаются к ответственности в установленном порядке.

Несмотря на отсутствие в Законе РФ "О языках народов Российской Федерации" норм, напрямую устанавливающих основания ответственности за нарушение именно законодательства о языках, физические лица могут быть привлечены к разным видам ответственности в зависимости от квалификации совершенного правонарушения (разжигание межнациональной розни, дискриминация по признаку языка). Так, в Уголовном кодексе РФ в числе преступлений против конституционных прав и свобод человека и гражданина предусматривается уголовная ответственность за нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 136), в числе преступлений против основ конституционного строя и безопасности государства предусматривается состав за возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства (ст. 282) по признаку в числе прочих национальности, языка.

Ответственность юридических лиц за нарушения законодательства о языках может быть как имущественной, так и заключаться в возмещении морального вреда. В качестве примера рассмотрим положения Закона РФ от 7 февраля 1992 г. N 2300-1 "О защите прав потребителей" и судебную практику в связи с реализацией его отдельных положений. В соответствии со ст. 8 указанного Закона устанавливается право потребителя на информацию об изготовителе (исполнителе, продавце) и о товарах (работах, услугах). Потребитель вправе потребовать предоставления необходимой и достоверной информации об изготовителе (исполнителе, продавце), режиме его работы и реализуемых им товарах (работах, услугах). Указанная информация в наглядной и доступной форме доводится до сведения потребителей при заключении договоров купли-продажи и договоров о выполнении работ (оказании услуг) способами, принятыми в отдельных сферах обслуживания потребителей, на русском языке, а дополнительно, по усмотрению изготовителя (исполнителя, продавца), на государственных языках

субъектов Российской Федерации и родных языках народов Российской Федерации. Учитывая сказанное, предоставление данной информации на иностранном языке, без сообщения перевода в установленном объеме, следует расценивать как непредоставление необходимой информации с наступлением последствий <1>, перечисленных в п. 1, 2, 3 ст. 12 Закона "О защите прав потребителей".

<1.> См.: Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 октября 1996 г. N 10, от 21 ноября 2000 г. N 32.

Подводя итоги, следует отметить, что институт ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации в целом сформирован. При этом он является комплексным институтом. Его положения находятся в таких отраслях российского законодательства, как конституционное, гражданское, уголовное. Вместе с тем обратим внимание, что необходимо дальнейшее совершенствование федерального законодательства в направлении установления ответственности за пренебрежение нормами литературного языка при его использовании в официальных сферах общения; за создание препятствий, не связанных с возможностями перевода, лицам в реализации права на пользование родным языком; за систематический (два и более раза в относительно короткий промежуток времени) отказ в обслуживании в связи с отсутствием знания языка.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вводная часть

Преамбула

Глава I. Общие положения

Статья 1. Законодательство Российской Федерации о языках народов Российской Федерации

Статья 2. Государственные гарантии равноправия языков народов Российской Федерации

Статья 3. Правовое положение языков

Статья 4. Гарантии защиты языков народов Российской Федерации

Статья 5. Гарантии прав граждан Российской Федерации вне зависимости от их знания языка

Статья 6. Компетенция Российской Федерации в сфере охраны, изучения и использования языков народов Российской Федерации

Статья 7. Программы сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации

Глава II. Права граждан по использованию языков народов Российской Федерации

Статья 8. Право на выбор языка общения

Статья 9. Право на выбор языка воспитания и обучения

Статья 10. Изучение и преподавание языков народов Российской Федерации

Глава III. Использование языков народов Российской Федерации в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

Статья 11. Язык работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

Статья 12. Язык официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации

Статья 13. Язык официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Статья 14. Язык подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации

Глава IV. Использование языков народов Российской Федерации в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений

Статья 15. Использование языков в работе государственных органов, организаций, предприятий и учреждений

Статья 16. Использование языков в официальном делопроизводстве

Статья 17. Использование языков в официальной переписке

Статья 18. Язык судопроизводства и делопроизводства в судах и делопроизводства в правоохранительных органах

Статья 19. Использование языков в нотариальном делопроизводстве

Статья 20. Язык средств массовой информации

Статья 21. Языки, используемые в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики

Статья 22. Языки, используемые в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности

Глава V. Язык наименований географических объектов, надписей, дорожных и иных указателей

Статья 23. Язык наименований географических объектов, надписей, дорожных и иных указателей

Статья 24. Обязанности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению написания наименований географических объектов и оформления надписей, дорожных и иных указателей

Статья 25. Наименование и переименование территорий, населенных пунктов и иных объектов. - Исключена

Глава VI. Использование языков в отношениях Российской Федерации с зарубежными странами, международными организациями, субъектами Российской Федерации

Статья 26. Использование языков в отношениях Российской Федерации с зарубежными странами и международными организациями

Статья 27. Язык, используемый в отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации

Глава VII. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации

THE BOOK IS MADE BY

AXEL-ROSE

AXEL-ROSE@YA.RU