

## РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЭТНОЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2009 С.Р. Дерябина

Оренбургский государственный педагогический университет

Поступила в редакцию 26.06.2009

Рассмотрены процесс и этапы формирования правовой базы государственной языковой политики Российской Федерации. Даны характеристики основных правовых актов в этой области с точки зрения их соответствия интересам общегражданского развития и защиты этнокультурных ценностей.

Ключевые слова: этнонациональная политика, ассимилятивная и мультикультурная политика, этноязыки, языковая консолидация, этнокультурные организации, этнонациональное образование, мультикультурная модель развития общества.

Многоэтничность (многонациональность) не является исключительным качеством России, так как в мире большинство государств в настоящее время являются полиэтничными. Поэтому Россия, законодательно регулируя политику в этнонациональной сфере, должна опираться на накопленный международный опыт. Вместе с тем, применение этого опыта в нашей стране всегда будет носить специфические черты в силу особенностей формирования российской полиэтничности и сложившейся структуры государственного устройства Российской Федерации, где определенная часть субъектов функционирует как этнонациональные образования.

Особую остроту вопросы этнонациональной политики приобрели в последнее десятилетие XX века. Накануне распада СССР в стране господствовала официальная идеология, гласившая, что в Советском Союзе сформировалась единая, но, в то же время, многонациональная по содержанию общность людей – советский народ. Таким образом, утверждался факт создания государства – нации, основанного на советской идеологии. Поддержка культурного многообразия, связанного с многообразием этничности, являлась своеобразной моделью мультикультурализма, с помощью которой власть компенсировала национальностям (этносам) “признанным” государством их реальное неучастие в определении своей собственной судьбы и добивалась формирования лояльного отношения к существующей политической системе. Вместе с тем, эта политика имела весьма существенные положительные последствия, так как сохраняла основные признаки этнического своеобразия (язык, народную культуру, фольклор и

т.д.). За годы советской власти ни один этнос на территории СССР не был утрачен или насильственно ассимилирован.

Формирование законодательных основ национальной (этнической) политики демократического Российского государства начиналось в сложных условиях. В распоряжении политиков были две исторические модели, между которыми и происходил выбор: ассимилятивная и мультикультурная. Результатом выбора должно было стать сохранение целостности Российской Федерации и ликвидации угрозы сецессии со стороны национально-государственных образований в составе РФ. Новая политическая реальность, связанная с “парадом суверенитетов” бывших советских автономий, притоком на территорию России вынужденных мигрантов и беженцев из республик бывшего СССР, актуализировавшиеся в условиях демократических преобразований общества исторические претензии этносов, населяющих территорию Российской Федерации к русскому народу и друг к другу, а также сложная экономическая ситуация в стране – все это вызвало широкую дискуссию о соответствии государственного устройства РФ этими реалиями. Дальнейшее укрепление самопровозглашенных суверенитетов республик в составе РФ грозило реальностью сецессии, а концепция строительства нации – согражданства в рамках российского государства провозглашалась этнонациональными элитами продолжением “колониальной политики” с явным русификаторским уклоном.

Политика федерального центра была в целом направлена на сохранение государственной идентичности при одновременных значительных уступках этнонациональным движениям в виде признания приоритетов этнической идентичности. Такая позиция определялась ситуаци-

Дерябина Светлана Римовна, кандидат исторических наук, доцент кафедры всеобщей истории.  
E-mail: S-deryabina@jandex.ru

ей в автономиях, где эти движения в начале 90-х годов находились на пике популярности и выдвигали самые радикальные требования.

“Национальная политика” в 90-е годы понималась как движение к обеспечению реального политического экономического и культурного равноправия, прежде всего нерусских этносов, проживающих в Российской Федерации. Причем, равноправие в тех объемах, как его трактовали самоорганизовавшиеся этнические элиты, имело явный характер исключительных прав и преференций. Политико-правовой механизм, в той явно недостаточной степени, в которой он был сформирован в этот отрезок времени, должен был обеспечить условия социально-политического и культурного развития этносов, а также согласовать интересы этого развития в рамках всего государства в целом.

Законодательство РФ, сформировавшееся в 90-е годы и имеющее отношение к этничности, в определенной степени решало эти вопросы, хотя принимаемые законы носили характер реакции на объективно складывающиеся обстоятельства. Этот факт можно объяснить тем, что в начавшихся трансформационных процессах этнонациональные проблемы не были поставлены в ряд первоочередных задач, для решения которых понадобятся значительные политические усилия. Недооценка возможностей этнической мобилизации привела к реальной угрозе распада РФ. Фактическое оформление ассиметричной федерации и заключение договоров Центра с ее субъектами о разграничении предметов ведения остановили процесс дезинтеграции.

Одним из главных вопросов, имевших исключительное значение в решении этнополитических проблем, стоящих перед РФ в 90-е годы, был вопрос правового и политического статуса языков этнических групп, и, в первую очередь, “титულных” национальностей республик в составе РФ. Язык, в понимании этнических элит республик, являлся фактором этнической консолидации и мобилизации. Именно язык рассматривался как категория, формирующая этническое самосознание. В начале 90-х годов происходил своеобразный процесс сакрализации “родных” языков, которые рассматривались как особая ценность, формирующая этнокультурную идентичность. Поэтому законодательство РФ, сформировавшееся в 90-е годы и имевшее отношение к этничности, уделяло специальное место вопросам развития и функционирования этноязыков.

Первым шагом становления этноязыковой политики государства в новых исторических и политических реалиях стало принятие в 1991 году Закона “О языках народов РСФСР”. В нем, как затем и в других законах, касающихся обла-

сти этнической политики и межэтнических отношений, прослеживается двойственность использования термина “национальный”, характерная для российского законодательства как теоретическое наследие советского времени.

В вводной части Закона языки народов РСФСР объявляются “... национальным достоянием Российского государства”, т.е. имеется ввиду нация – согражданство. Здесь же языки определяются как важнейший элемент культуры, основная форма проявления национального и личностного сознания”<sup>1</sup> и государство принимает на себя обязательство “способствовать развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия”, т.е. демонстрируется этническое понимание “национального”. В законе используется еще одна форма определения этноязыков – “языки народов РСФСР”, которая является достаточно неопределенной, так как неясно, какие именно языки являются таковыми.

Вместе с тем, Закон “О языках народов РСФСР” основополагался на принципах международного права и закреплял основные демократические достижения в этой области. Отражением политических реалий, в которых принимался закон, был факт закрепления в нем государственного обеспечения для создания воспитательно-образовательных учреждений на языках народов РФ и права определения языка обучения не только в средних и средних специальных, но и в высших учебных заведениях, как за федеральным, так и за республиканским законодательством. Этим правом республики не преминули воспользоваться. Например, если в начале 90-х годов в татарских школах в Республике Татарстан обучалось 7 % детей из татарских семей, то к 1999 г. – около 45 %<sup>2</sup>.

Закон утвердил статус русского языка как государственного на всей территории РСФСР<sup>3</sup>, руководствуясь необходимостью сохранения единого языкового пространства. Однако, Закон “О языках народов РСФСР” не был рассчитан на перспективу развития межэтнических отношений, так как не содержал норм, закрепляющих необходимость и приоритетность развития двуязычия и многоязычия как гарантий личного преуспевания. Усиленная этнизация всех сфер жизни национально-государственных образований в составе РФ привела к ослаблению в них позиций русского языка, и русской культуры в целом, поскольку они субъективно воспринимались этническими элитами как инструменты ассимиляции и русификации.

Так, например, в Татарстане в 90-е годы значительно обострилась проблема грамотности учащихся общеобразовательных школ по русскому языку и словесности, ослабила свои пози-

ции Казанская лингвистическая школа, одна из сильнейших в России<sup>4</sup>. Справедливости ради, однако, следует отметить, что снижение грамотности не являлось исключительной проблемой только тех регионов, где особое внимание уделялось организации обучения на языке “титульных наций”, но было и по сей день является общей проблемой преподавания русского языка, связанной с рядом объективных обстоятельств.

Правовые нормы защиты, сохранения и развития языков народов Российской Федерации получили закрепление в Конституции РФ, принятой в 1993 году, которая содержит специальные статьи, посвященные языковым правам. В ст. 26 Конституции устанавливается право на пользование родным языком и на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. Ст. 68, утвердив государственный статус русского языка, дала право республикам в составе РФ устанавливать свои государственные языки, гарантировала народам Российской Федерации право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Конституция РФ, таким образом, признала те правовые положения, которые уже были закреплены в соответствующих законах некоторых республик, например, в Законе “О языках Республики Татарстан”, принятом в июле 1992 года<sup>5</sup>, Законе “О языках народов Республики Бурятия”, от 1992 года<sup>6</sup>.

Этноязыковая составляющая в определенной степени нашла свое отражение в законе РФ “Об образовании”, принятом в 1992 году. В целом закон не рассматривает образование с этнических позиций, но одним из основных принципов государственной политики в этой сфере в нем провозглашается “...защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства<sup>7</sup>. Закон “Об образовании” содержит специальную статью 6, касающуюся языка (языков) обучения, оговаривающую право граждан РФ на получение основного общего образования на родном языке и выбор языка обучения. В контексте закона понятие “родной язык” трактуется как язык этнической группы и предусматривается обеспечение этого права с помощью создания соответствующих учреждений образования, а также классов и групп с родным языком обучения<sup>8</sup>. Законодатель продемонстрировал в законе “Об образовании” проэтнический подход, призванный обеспечить благоприятные условия этнокультурного развития народов. В условиях характерной для начала 90-х годов политизации этничности, подобный подход проявлял приверженность государства многокультурной модели развития

русского общества в рамках федеративного государства. Проблемы получения образования на языках этнических групп рассматривались в контексте общего признания культурной значимости этноса.

Реализацией в наибольшем объеме культурно-образовательных прав этносов обуславливалось содержание п.6 ст.6 Закона “Об образовании” в котором вопросы изучения государственных языков республик в составе РФ передавались в сферу законодательства этих республик<sup>9</sup>. Закон устанавливал градацию образовательных стандартов, включая в них наряду с федеральным, и национально-региональный компонент, подразумевавший возможности расширенного изучения языка, истории, литературы, прежде всего “титульных этносов”. Признание этноязыковых прав в федеральном Законе “Об образовании” повлекло за собой принятие соответствующих правовых актов субъектами РФ. Изучение языков “титульных наций” в качестве обязательного предмета было закреплено, например, в законах “Об образовании”, принятыми в Республике Коми в 1993 году, в Чувашии в 1993 году, в Кабардино-Балкарии в 1994 году<sup>10</sup>.

Следующим этапом в развитии законодательства о языках стало включение основных его положений в Концепцию государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 15 июня 1996 года. Данная Концепция опиралась на сложившуюся в первой половине 90-х годов объективную реальность, которая заключалась в направлении основных усилий государства на сглаживание межэтнических противоречий и урегулирование межэтнических конфликтов. К моменту принятия Концепции удалось в основном устранить опасность распада федеративного государства и снизить накал этнического сепаратизма (за исключением ситуации на Северном Кавказе). Поэтому значительное место в Концепции отводилось обоснованию необходимости всестороннего совершенствования федеративных отношений как залога и условия целостности российского государства в сочетании с той самостоятельностью субъектов РФ, которую они приобрели после распада СССР<sup>11</sup>.

Концепция государственной национальной политики в ряду демократических норм, обеспечивающих равноправное существование и развитие народов (этносов) Российской Федерации, рассматривала и этноязыковые права, значимость которых признавалась государством и закреплялась в документах в очередной раз. Так, среди основных принципов государственной национальной политики провозглашалось “... содействие развитию национальных культур и языков наро-

дов Российской Федерации”<sup>12</sup>. В дальнейшем в тексте документа это общее положение было определенным образом конкретизировано в виде основных задач. Среди таких задач в Концепции названы: обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков всех народов России и использование русского языка как общегосударственного; укрепление и совершенствование национальной школы как инструмента сохранения и развития культуры и языка каждого народа<sup>13</sup>. Таким образом, Концепция повторила те положения, которые уже были закреплены в законах “О языке” и “Об образовании”.

Более детальную проработку проблемы реализации этноязыковых прав в Российской Федерации нашли в Законе “О национально-культурной автономии” (НКА) вступившем в силу 17 июня 1996 года. Институт НКА был призван, в качестве экстерриториального образования стать, формой национально-культурного самоопределения, сосредоточив свою деятельность в области сохранения и развития этнических культур, в том числе, в области реализации прав в языковой сфере. Закон о НКА позволял решать этносам, проживающим на территории РФ сосредоточено, вопросы сохранения своей самобытности. Он предоставлял НКА право на поддержку со стороны государственных органов для развития национального (родного) языка и право на создание средств массовой информации для получения и распространения информации на национальном (родном) языке<sup>14</sup>.

Закон “О национально-культурной автономии” представляет собой образец признания и закрепления в законодательстве групповых прав, прав этнических общностей. Содержание 3 главы Закона “Обеспечение права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка” ориентированно на сотрудничество государственных органов и представителей этнических групп в деле реального осуществления языковых прав последних. НКА, согласно Закону, могут принимать самое активное участие в организации как дошкольных, так и школьных негосударственных учреждений с воспитанием и образованием на национальном языке<sup>15</sup>; разрабатывать программы такого обучения, издавать учебники и методическую литературу, участвовать в разработке государственных образовательных стандартов для соответствующих учреждений с обучением на национальном языке, организовывать подготовку педагогических кадров для них. Таким образом, НКА получала широкие возможности в деле организации воспитания и обучения на языке той этнической группы, которую она представляет<sup>16</sup>.

Закон “О НКА” возложил на федеральные органы исполнительной власти и органы исполни-

тельной власти субъектов РФ обязанности, связанные с необходимостью организационной и финансовой поддержки образования на национальных языках. На органы государственной власти также возлагалась обязанность по подготовке педагогических кадров для национальных классов и школ. Закон, таким образом, подчеркнул заинтересованность и участие государства в этнокультурном и этноязыковом развитии народов РФ<sup>17</sup>.

Со стороны органов государственной власти в ряде субъектов РФ такая работа велась достаточно активно и до принятия Закона. Законодательное оформление деятельности НКА позволило координировать действия заинтересованных сторон, что приводило к успешным результатам. Например, в Оренбургской области в 1997 году действовало 77 школ, где изучался татарский язык, 43 – башкирский, 17 – казахский<sup>18</sup>. Подготовку учителей родного языка вели педколледжи Бугуруслана, Орска, № 3 города Оренбурга<sup>19</sup>.

Вышеозначенный Закон соединил усилия национально-культурных организаций и государства в сфере этноязыковой политики, предоставив этническим группам не декларативную, а реальную возможность осуществления своих языковых прав.

В конце 90-х годов языковое законодательство Российской Федерации подверглось корректировке, которая, с одной стороны, определялась реальной ситуацией, сложившейся в сфере функционирования и использования русского языка и языков других народов РФ, с другой – отражала стремление государства к укреплению единства, созданию четкой вертикали власти и утверждению приоритетов общегосударственных начал в отношениях между Центром и субъектами федерации.

В новой редакции закона “О языках...”, принятой в 1998 г. не содержалось понятия “языковой суверенитет”, так как в предыдущие годы “суверенизация” республик, в том числе, и в языковой сфере, основательно способствовала этносепаратизму. Новая редакция п. 1 и п. 4 ст. 2 провозглашала равноправие языков народов РФ и гарантировала именно его охрану законом<sup>20</sup>. Существенным уточнением в определениях подверглась ст. 3, определявшая правовое положение языков. В ней абсолютно четко закреплялось положение о русском языке как государственном на всей территории РФ, что, несомненно, укрепило статус русского языка в этом качестве. Одновременно Закон давал право республикам устанавливать в соответствии с Конституцией РФ свои государственные языки, а также принимать законы, направленные на соблюдение и защиту языковых прав граждан<sup>21</sup>. К тому времени эти

нормы уже содержались в Конституциях и соответствующих законах, например, Башкортостана и Татарстана.

Языковое законодательство РФ являлось в 90-е годы одним из важнейших направлений формирования и совершенствования этнонациональной политики государства. Оно развивалось сначала по пути отражения основных этнополитических проблем, затем – по пути предложения вариантов их решения. В рамках построения многокультурной модели российского общества, государство с помощью правовых норм совершенствовало механизмы признания и защиты этнокультурных, в том числе, языковых ценностей для минимизации конфликтного потенциала этнических различий.

Дальнейшее направление этого развития лежит в плоскости необходимого формирования средствами языковой политики общероссийской гражданской идентичности. Руководствуясь этими целями, Государственная Дума РФ приняла 15 ноября 2002г. поправку в действующий закон “О языках народов РФ”, устанавливающую, что алфавиты государственного языка страны и государственных языков республик должны строиться на графической основе кириллицы, а иные графические основы языков республик могут приниматься только федеральными законами. Изменения, внесенные в Закон “О языках...” были неоднозначно восприняты властями этнонациональных образований в составе РФ. Президент Татарстана М.Шаймиев назвал это решение ущербным с правовой точки зрения, а Госсовет РТ принял в ноябре 2002г. обращение к Президенту РФ с призывом отклонить эту поправку, поскольку она создавала непосредственное препятствие на пути реализации республиканского закона о восстановлении татарской письменности на основе латинской графики, принятого в 1999г.<sup>22</sup> Столь же острую реакцию у властей Татарстана вызвал законопроект, принятый Госдумой РФ 14 ноября 2007г. Он заменял в Государственном образовательном стандарте трехкомпонентную структуру однокомпонентной. Упразднение национально-регионального и школьного компонентов татарстанские законодатели восприняли как нарушение гарантий свободного развития языков, закрепленных Конституцией РФ. Госсовет РТ обратился к руководству РФ с предложением снять законопроект с рассмотрения, но этот голос не был услышан<sup>23</sup>.

В ноябре 2008 г., на состоявшемся в Казани Всероссийском совещании, посвященном сохранению национально-регионального компонента в государственном образовательном стандарте, выступил министр образования и науки РФ А.Фурсенко,<sup>24</sup> призвавший не политизировать

вопрос о региональном компоненте. Политика Российской Федерации в этом вопросе продиктована не ущемлением языковых прав этносов, а организацией единства образовательного процесса в РФ, и формированием общероссийской идентичности. В целом, поиски оптимальных соотношений между гарантиями и защитой языковых прав этносов с одной стороны, и обеспечением реально единого языкового пространства российской общегражданской нации с другой, будет составлять предмет законотворчества в этой области.

## СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

- <sup>1</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” (с приложениями). М.: Изд-во Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ, 1997. 277 с. С. 115.
- <sup>2</sup> Абдрахманов Р., Маврина Э. Республика Татарстан. Модель этнологического мониторинга. М.: Изд-во Института этнологии и антропологии РАН, 1999. 150 с. С. 93.
- <sup>3</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” (с приложениями). М.: Изд-во Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ, 1997. 277с. С. 156.
- <sup>4</sup> Гарева Л.А. Традиционная русская культура в полиэтническом Татарстане. Казань.: РИЦ “Школа”, 2001. 28 с. С. 14.
- <sup>5</sup> Закон Республики Татарстан “О языках Республики Татарстан”, Ведомости Верховного Совета Республики Татарстан, 1992, № 6.
- <sup>6</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С. 236.
- <sup>7</sup> Новый сборник законов Российской Федерации. М.: Изд-во ЗАО “Славянский дом книги”. 2001. 752 с. С. 426.
- <sup>8</sup> Новый сборник законов Российской Федерации... С. 427.
- <sup>9</sup> Новый сборник законов Российской Федерации... С. 427.
- <sup>10</sup> Зенков В., Путило Н., Шкатулла В. Право на образование на родном языке в контексте образовательного права // Проблемы правового регулирования межэтнических отношений и антидискриминационного законодательства в РФ. М.: 2004. 356 с. С. 269, 273.
- <sup>11</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С. 174.
- <sup>12</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С. 175.
- <sup>13</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С. 177.
- <sup>14</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С. 22.
- <sup>15</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С. 22.
- <sup>16</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С.57.
- <sup>17</sup> Комментарий к федеральному закону “О национально-культурной автономии” С. 60.
- <sup>18</sup> Амелин В.В. Этнополитическая ситуация и межэтнические отношения в Оренбуржье. Оренбург, 1999. 44 с. С. 6.
- <sup>19</sup> Амелин В.В. Этнополитическая ситуация и межэтнические отношения... С. 7.
- <sup>20</sup> URL:<http://document.kremlin.ru>. ZAK 162.DOC

09.06.98. Лист 3 (дата обращения 20.05.2009).  
<sup>21</sup> URL: <http://document.kremlin.ru> ZAK 162.DOC  
09.06.98 Лист 5 (дата обращения 20.05.2009).  
<sup>22</sup> Приволжский ФО. Бюллетень сети этнологического

мониторинга. № 46, 2002 г., С. 15.  
<sup>23</sup> “Республика Татарстан” № 230, 20.11.2007.  
<sup>24</sup> URL: <http://www.tatar-inform.ru/news/2008/11/18>  
(дата обращения 20.05.2009).

## **DEVELOPMENT OF LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN ETHNO-LINGUISTIC POLICY**

© 2009 S.R. Deryabina

Orenburg State Pedagogical University

Process and stages of formation of legal base of the state language policy of the Russian Federation are considered. Characteristics of the basic legal certificates in this area from the point of view of their conformity to interests of social development and protection of ethnocultural values are given.

Keywords: the ethnonational policy, assimilative and the multicultural policy, ethnolanguages, language consolidation, the ethnocultural organizations, ethnonational formation, multicultural model of development of a society.