

Организационные, нормативные и
финансовые механизмы
совершенствования
правоприменительной практики
по реализации Федерального закона
«О государственном языке Российской
Федерации»

ПРИВОЛЖСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ОКРУГ

Показательной для Приволжского федерального округа является ситуация с правоприменением языкового законодательства в Республике Татарстан, Удмуртия и Марий Эл.

Наиболее развитым и передовым в сфере регулирования языковой политики является Республика Татарстан.

В Татарстане ещё в 1992 г. был принят Закон Республики Татарстан от 08.07.1992 № 1560-ХП «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан». В закон регулярно вносятся изменения, в том числе с целью поддержания его норм в соответствии с меняющимся федеральным законодательством о государственном языке.

Татарстан, имея статус республики, в силу п.2 ст.68 Конституции РФ, имеет право устанавливать свои государственные языки. Реализуя данное право, Татарстан в ст.3 указанного закона установил, что государственными языками в республике являются равноправные татарский и русский языки.

В ст.5 Закона установлено, какие функции относятся к предмету ведения Республики Татарстан в области охраны, изучения и использования государственных языков Республики Татарстан и других языков. Отмечаем, что такой подход не является общепринятым в республиках, это именно особенность правоприменительной практики Татарстана. Согласно ст.73 Конституции Российской Федерации, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Воспользовавшись этим правом Республика Татарстан сформулировала свои собственные предметы ведения, к которым отнесла:

- правовое регулирование в пределах своих полномочий отношений в области охраны, изучения и использования государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан;

- обеспечение равноправного функционирования татарского и русского языков как государственных языков Республики Татарстан;
- создание условий для развития других языков в республике;
- установление в пределах своих полномочий ответственности за нарушение законодательства Республики Татарстан о государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан;

В ст.4 Закона устанавливаются гарантии защиты и функционирования государственных языков Татарстана и других языков в Татарстане, подразделяя эти гарантии на три группы: социальная, экономическая и правовая защита. Наибольший интерес представляют для нас те гарантии, которые носят не только декларативный, но и предметный, характер, то есть являются принятыми на себя субъектом Российской Федерации обязательствами и функциями:

К таковым, в частности, относятся:

- целевое бюджетное и иное финансирование государственных программ по сохранению, изучению и развитию государственных и других языков Татарстана,
- целевое бюджетное и иное финансирование научных программ в той же сфере;
- проведение в этих целях льготной налоговой политики;
- установление (в республиканском законодательстве) ответственности за нарушение законодательства республики о государственных языках и других языках Татарстана;
- гарантированное Республикой Татарстан создание постоянно функционирующей системы курсов для обучения граждан, владеющих одним государственным языком республики другому государственному языку Татарстана;

- установление надбавок в размере до 15 процентов от должностного оклада гражданам, в работе которых необходимо знание и практическое применение двух государственных языков Татарстана.

Практика налоговых льгот несомненно полезна для изучения на предмет применения на федеральном уровне. Поскольку укрепление статуса русского языка как государственного является приоритетом государственной политики Российской Федерации, то подобные гарантии должны предусматриваться прежде всего на федеральном уровне, не перекладывая эту задачу на субъекты Российской Федерации. Если наличие государственных федеральных программ законом Российской Федерации предусмотрено, то налоговые льготы не гарантируются. Между тем, льготы по федеральным налогам могут иметь гораздо большее значение для налогоплательщика, чем по региональным.

В ст.6 Закона установлено, что наличие Государственной программы Республики Татарстан по сохранению, изучению и развитию государственных и других языков Республики Татарстан является обязательным – она разрабатывается, утверждается и реализуется Кабинетом Министров Татарстана, финансируется из республиканского бюджета. Тут же указано, какие составляющие в обязательном порядке должны предусматриваться в данной Программе. Опять же, опуская декларативные пункты, приводим предметные:

- содействие изданию литературы на государственных и других языках Татарстана;

- финансирование научных исследований в этой области, содействие соответствующим научным организациям, вузам, ведущим исследования о государственных и других языках в Татарстане;

- подготовка специалистов, работающих в области сохранения, изучения и развития государственных и других языков в Татарстане.

Согласно ст.8 Закона, государство обеспечивает на территории Татарстана создание системы образовательных организаций, иных форм воспитания и обучения на государственных языках республики. В государственных и муниципальных образовательных организациях преподавание и изучение татарского и русского языков как государственных языков республики, литературы на татарском и русском языках в рамках имеющих государственную аккредитацию образовательных программ осуществляются в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами.

Согласно ч.2 ст.9 закона, татарский и русский языки в общеобразовательных организациях и организациях профессионального образования изучаются в равных объемах соответствующего уровня общего и среднего профессионального образования. Та же норма дублируется и в Законе Республики Татарстан от 22.07.13. № 68-ЗРТ «Об образовании», п.3 ст.8. закона.

Данная практика представляет интерес и для совершенствования федерального законодательства. Имеет смысл рассмотреть вопрос об установлении в Законе Российской Федерации о государственном языке обязательных квот – обязательного минимального объёма изучения русского языка в учебных заведениях Российской Федерации – и как родного, и как неродного.

Согласно ч.2 ст.14 закона, в местности компактного проживания населения, не владеющего государственными языками республики (применительно к Татарстану подразумеваются прежде всего чуваш и удмурты), официальное делопроизводство в органах государственной власти Татарстана, органах местного самоуправления, государственных органах, на предприятиях, в учреждениях и иных организациях может вестись наряду с государственными языками Татарстана и на языке большинства населения данной местности.

Эта норма является правоприменением пункта 4 статьи 3 Закона РФ от 25.10.91. № 1807-1 "О языках народов РФ", в силу которой, «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. Порядок использования языков в таких местностях определяется законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Данная норма Закона Республики Татарстан претерпела изменения как раз в результате возникновения правоприменительной судебной практики. Прежняя редакция ч.2 ст.14 закона не содержала оговорки «наряду с государственными языками Республики Татарстан», поэтому возник спор, не означает ли эта норма дозволение использовать язык компактно проживающего народа вместо государственного языка.

Определением СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 6 августа 2008 г. прежняя норма была оценена как недопустимо неопределённая, признана незаконной и объявлена недействующей, в связи с чем в закон были внесены изменения.

Оставляя за скобками возможные формально-правовые споры относительно пределов применения практики придания особого статуса местным языкам, отмечаем, что она несомненно представляет интерес и как минимум должна быть рассмотрена на федеральном уровне на предмет того, чтобы быть отражённой не только в Законе о языках народов Российской Федерации, но и Законе о государственном языке Российской Федерации, поскольку эта практика вводит некий новый статус, условно говоря, «муниципального» или «районного» языка, который хотя и не имеет статуса государственного языка, но имеет в определённой местности особый

«квазигосударственный» статус по сравнению с иными языками народов России.

В ч.3 ст.1 Закона указано, что он не устанавливает правовых норм использования государственных языков Татарстана и других языков в Татарстане в межличностных неофициальных взаимоотношениях.

В Законе Российской Федерации о государственном языке правила использования русского языка установлены путём перечисления тех сфер, в которых его использование является обязательным. В Татарстане, как мы видим, хотя и иносказательно, но сделана особая, обратная, оговорка – о том, в каких сферах использование государственного языка не обязательно.

Данная практика представляет интерес, поскольку случаи, когда использование государственного языка является или не является обязательным, часто становятся предметом не только дискуссий, но и противоречивых толкований судебными и контролирующими органами власти. Возможно имеет смысл также определить в федеральном законе, в каких сферах использование государственного языка не является обязательным, или не регулируется законом.

Законом о государственных языках Республики Татарстан законодательство Татарстана не ограничилось, в 2013г. был принят Закон республики от 12.01.13. № 1-ЗРТ «Об использовании татарского языка как государственного языка Республики Татарстан».

Данный закон в большей степени регулирует не сферы, а нормы татарского языка (включая алфавит), что применительно к русскому языку вынесено в функции не законодателя, а Правительства Российской Федерации (п.3 ст.1 Закона о государственном языке Российской Федерации). Данная практика Татарстана любопытна, но в настоящий момент мы не обнаруживаем причин для её переноса на федеральный уровень. Пока что Правительство России нормально справляется с данной функцией без участия законодателя, поэтому данную практику

правоприменения мы на данный момент не выделяем как рекомендуемую к рассмотрению на федеральном уровне.

Вместе с тем, в данном законе обнаруживается интересная инициатива, на которую следует обратить внимание. В данном законе, п.3 ст.4, даётся определение понятия «современный татарский литературный язык»: «Под нормами современного татарского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка понимается совокупность языковых средств и правил их употребления в сферах использования татарского языка как государственного языка».

Напомним, что в Законе о государственном языке Российской Федерации отсутствует раздел об определении понятий. Из-за этого, как правильно указывали некоторые комментаторы, существует неопределённость, например, в вопросе о том, как соотносятся понятия «государственный язык» и «современный русский литературный язык». Оба эти термина в законе используются, но легальных определений им не даётся. Кроме того, все отклонения от норм «современного русского литературного языка», которые можно было бы структурировать в законе, по сути «свалены в одну кучу», и таким образом, региональные особенности языка, или случайные ошибки правописания, или литературная игра слов, по сути приравниваются к матерной брани и формально запрещены и влекут одинаковое наказание, что не только неразумно, но и приводит к заведомой неисполнимости закона.

Во исполнение республиканского закона о государственных языках, в Татарстане действует Государственная программа «Сохранение, изучение и развитие государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы» (утверждена Постановлением Кабинета Министров Татарстана от 25.10.13. № 794).

В Программе предусматриваются: проблематика, направления работы и планируемые результаты. Отметим, что при всей декларируемой равной заботе о развитии русского и татарского языков, даже на уровне самой

Программы прослеживается гораздо большая озабоченность проблемами защиты и развития татарского языка, нежели русского. Естественно, на практике это проявляется ещё сильнее. Следует признать, что для субъекта Российской Федерации с явным преобладанием одной «титульной» нации, такая ситуация будет закономерной. Выход видится в том, что укрепление и развитие русского языка как государственного должно и планироваться, и осуществляться в первую очередь на федеральном уровне, и только во вторую – через субъекты Российской Федерации. Поскольку в последние годы осознание значимости укрепления русского языка как важнейшего элемента государственной национальной политики уже окончательно укоренилось, очевидно, что именно федеральные, а не региональные, программы, мероприятия и учреждения должны становиться главным инструментом языковой политики государства.

Интереснейшая инициатива введена Постановлением Кабинета Министров Татарстана от 26.03.2013 № 201 «О государственной информационной системе Республики Татарстан «Электронный словарь татарского языка». Официальные правила и нормы татарского языка должны благодаря этой новой системе стать общедоступными в системе интернет.

Насколько это постановление выполняется, то есть, насколько успешно эта система в настоящий момент работает технически – нас в данном случае не интересует (на момент выполнения работы сайт, находимый по ссылке, не загружался). Интерес представляет именно сама идея, поскольку очевидно, что при надлежащем техническом исполнении и поддержке данная система может функционировать в России, учитывая уровень развития технологий.

Несомненно, официальные правила и нормы русского языка должны быть точно так же общедоступны в интернете. Напомним, что в соответствии с федеральным законом, нормы и правила русского литературного языка утверждаются Правительством России. Такие нормы утверждены в форме отсылок к «каноническим» словарям. С точки зрения регламентации правил

это решение представляется правильным, но с точки зрения доступности этих правил ситуация совершенно недопустима, когда для целей исполнения закона необходимо где-то добывать «канонический» словарь, доступность которого нигде не гарантирована. Единая общедоступная государственная информационная система «Официальные словари русского языка» решит данную проблему. Поскольку сами словари утверждены, никаких вопросов о содержании этой Единой системы не возникнет. Главной сложностью будет добиться чисто технической доступности и удобства пользования словарями (удобство поиска), особенно в тех случаях или разделах, когда словарь построен не по алфавитному принципу (например, правила определения падежных окончаний, склонение имён собственных, и т.п.).

В Удмуртии действует Закон Удмуртской Республики от 06.12.2001г. № 60-РЗ «О государственных языках Удмуртской Республики и иных языках народов Удмуртской Республики».

Удмуртия, реализуя право предусматривать государственные языки республик, установила, что в Удмуртской Республике государственными языками являются русский и удмуртский (ст.1 закона).

В законе декларируется особая забота об удмуртском языке, в том числе даже путём содействия сохранению, развитию и изучению удмуртского языка за пределами Удмуртии. То есть, этот субъект взял на себя дополнительное обязательство вести деятельность не только в своих пределах, но и в других субъектах Российской Федерации.

В ст.6 Закона закреплено, что Правительство Удмуртской Республики утверждает государственные программы Удмуртской Республики и ведомственные целевые программы сохранения, изучения и развития языков Удмуртской Республики (т.е., не только государственных), и финансирует их.

Закон Удмуртии является одним из самых лучших среди аналогичных законов республик Российской Федерации по части регламентации, в каких сферах деятельности и в каких пределах используются русский, удмуртский и другие языки народов Удмуртской Республики. В этом законе не обнаруживается явных внутренних противоречий и несоответствий федеральному законодательству, которые заметны в аналогичных законах других республик.

Например, ст.9 предусматривает, что работа в органах государственной власти Удмуртской Республики осуществляется на русском; наряду с русским (т.е., не вместо русского) может употребляться удмуртский; на заседаниях Госсовета, Правительства Удмуртской Республики, депутаты и должностные лица вправе выступать по их усмотрению на любом государственном языке республики и в случае необходимости на ином языке народа Удмуртской Республики с обеспечением соответствующего перевода.

В ст.10 указано, что законы и иные нормативные правовые акты Удмуртской Республики и её органов местного самоуправления, наряду с официальным опубликованием на русском могут официально публиковаться на удмуртском языке. Решение об опубликовании на удмуртском языке принимается органом, принявшим нормативный правовой акт.

Таким образом, вполне определённо прописаны и пределы, и порядок использования удмуртского и других языков.

Данная практика вполне может быть рекомендована как образец и для других республик Российской Федерации.

В ст.17 предусмотрено право органов местного самоуправления в Удмуртии, муниципальных предприятий и учреждений, осуществлять свою работу не только на государственных языках Удмуртской Республики, но и на иных языках народов Удмуртии в местах их компактного проживания.

В Удмуртской Республике утверждена (Постановлением Правительства Удмуртской Республики от 19.08.2013г. № 372) и действует Государственная

программа Удмуртской Республики «Этносоциальное развитие и гармонизация межэтнических отношений», в составе которой имеется Подпрограмма «Сохранение и развитие языков народов Удмуртии». Программа рассчитана на 2013-2020гг. В качестве цели Подпрограммы сформулировано: «Обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков народов Удмуртии, использования удмуртского языка как государственного языка Удмуртской Республики». Таким образом, мы снова наблюдаем особое внимание именно к республиканскому языку в сравнении с русским. Дальнейший текст Подпрограммы с детализацией задач и мероприятий ещё больше утверждает нас в том же наблюдении.

В республике действительно ведётся большая и полезная работа по сохранению и популяризации удмуртского языка, в том числе по оцифровке литературы на удмуртском языке для целей её доступности.

Однако, работа по укреплению и изучению русского языка требует большей интенсивности.

В Республике Марий Эл в рамках реализации Федерального закона от 1 июня 2005 г. N 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» определены приоритетные направления сохранения, изучения и развития русского языка как государственного языка Российской Федерации.

Для чего в республике изданы нормативные правовые акты регулирующие использование государственных языков, например:

- Указ Главы Республики Марий Эл от 19 апреля 2016 г. № 89 «Об Утверждении Положения об использовании государственных языков Республики Марий Эл и иных языков при организации и проведении культурно-массовых мероприятий в Республике Марий Эл»;

- Постановление Правительства Республики Марий Эл от 8 октября 2012 г. N 387 «О государственной программе Республики Марий Эл

«Государственная национальная политика Республики Марий Эл на 2013 - 2020 годы».

В сфере реализации государственной национальной политики Республики Марий Эл, на сайте Министерства культуры, печати и по делам национальностей Республики Марий Эл один раз в полгода публикуются отчеты по итогам полугодия в сфере реализации государственной национальной политики, взаимодействия с национальными общественными объединениями, религиозными организациями в Республике Марий Эл.

В республике создана Комиссия по государственным языкам Республики Марий Эл при Правительстве, рассматривающая такие вопросы как: «о подготовке к изданию брошюры «Нормативно-правовая основа языковой политики в Республике Марий Эл: сборник основных документов», об участии Республики Марий Эл в Программе поддержки национальных литератур народов Российской Федерации на период 2016-2017 гг.

С учетом проведенного анализа считаем целесообразным внести следующие предложения по изменению федерального законодательства:

1. Включение в Закон о государственном языке Российской Федерации нормы об установлении налоговых льгот для организаций в части деятельности по сохранению, изучению и развитию русского языка – с последующей реализацией этой нормы в Налоговом кодексе РФ.

2. Включение в Закон о государственном языке Российской Федерации нормы о создании во всех регионах Российской Федерации постоянно функционирующей системы курсов русского языка для обучения граждан, не владеющих русским языком

3. Разработка статуса регионального языка как языка, имеющего статус государственного наряду с русским языком в определённом регионе (районе)

субъекта Российской Федерации, и включение в Закон о государственном языке Российской Федерации нормы о региональном языке.

Как вариант может предусматриваться изменение нормы о государственном языке республики, которое предполагало бы возможность установление функционирования определённого языка как государственного языка республики только на определённых территориях (в определённых районах, населённых пунктах) субъекта Российской Федерации.

4. Включение в Закон о государственном языке Российской Федерации нормы, определяющей, в каких сферах использование государственного языка не регулируется законом, или не является обязательным.

5. Включение в Закон о государственном языке Российской Федерации статьи об используемых понятиях и терминах. В частности, необходимо определить термины «государственный язык» и «современный литературный русский язык», и их соотношение.

6. Включение в Закон о государственном языке Российской Федерации статьи о порядке утверждения норм и правил языков народов России – по аналогии с нормой о порядке утверждения норм и правил русского языка.

В том числе данная статья может предусматривать и создание терминологических комиссий – для обеспечения единообразного перевода во всех субъектах Российской Федерации юридически значимых терминов из области права, экономики, информационных технологий, и др., на языки народов России (что, напомним, актуально в связи с тем, что один народ проживает на территории разных субъектов Российской Федерации и при неединообразном переводе с русского на один и тот же язык может возникать путаница в правоприменении).

7. Включение в Закон о государственном языке Российской Федерации норм, которые предусматривали бы дифференциацию отклонений от норм «современного литературного русского языка», и дифференциацию допустимости и недопустимости таких отклонений. (Напомним, сейчас в

законе – и региональные слова и выражения, и профессиональное арго, и случайные ошибки правописания, и литературная игра слов – всё это приравнивается к матерной брани и объединяется единым понятием «нарушения норм о государственном языке»).

Как следствие и цель этой дифференциации – включение в закон дифференциации:

- в каких сферах не допускается никаких отклонений от норм «современного литературного русского языка» (акты органов власти, оформление документов, официальное делопроизводство, официальная переписка);

- в каких сферах обязательным является использование русского языка, но без требований обязательного соблюдения всех норм «современного литературного русского языка» (реклама, обслуживание населения);

- в каких сферах закон не регулирует использование государственного языка (сфера искусства, межличностное общение, социальные сети, частные интернет-сайты);

- в каких сферах и случаях закон запрещает использование нецензурной и иной непристойной лексики (в т.ч. в общественных местах)

Таким образом, п.1 ст.3 «Сферы использования государственного языка Российской Федерации» должен из единого списка преобразоваться в как минимум 4 списка.

Напомним, что это даже не вопрос о «реформировании», а только вопрос об избавлении от маразма, поскольку исходя из существующей редакции Закона, никакие отклонения от норм «современного литературного русского языка» не допускаются, в том числе «при показе фильмов в кинозалах» (подп.9.1. п.1 ст.3). Этому требованию не соответствует не только вся голливудская продукция, но и советская классика, т.е., например «Иван Васильевич меняет профессию» должен быть запрещён к показу в кинозале

(в современном русском языке нет слова «паки»), не говоря уже о фильмах с «деревенской» речью («Любовь и голуби»), или с пусть даже самой невинной «лагерной» лексикой («Джентльмены удачи»), и т.д.

8. Включение в Закон о государственном языке Российской Федерации норм, которые упорядочивали бы использование иностранных слов и выражений – особенно в рекламе, на вывесках.

Напомним, из-за туманности формулировок закона, сложилась противоречивая практика, как должен выглядеть перевод в рекламе и вывесках. Если суды обычно требуют, чтобы перевод был доступным и различимым, то органы Федеральной антимонопольной службы требуют, чтобы перевод был выполнен ещё и в таком же размере.

Представляется, опять же, для избавления от абсурда, прямо указать в ст.3, что при использовании иностранных слов и выражений, они должны сопровождаться переводом на русский язык, который должен быть доступно размещённым, читаемым и легко различимым.

9. Также после упорядочения сфер использования русского языка и «современного литературного русского языка» в Законе о государственном языке, разумно начать предусматривать декларируемую в п.6 ответственность за нарушение норм о государственном языке, путём внесения соответствующих норм в КоАП РФ.

Прежде всего, начать, вероятно, необходимо с установления административной ответственности:

- за нарушение правил об использовании русского языка в случаях, когда использование русского языка установлено как обязательное Законом о государственном языке;

- за использование нецензурной лексики в случаях, регулируемых Законом о государственном языке;

10. Издание федерального нормативного акта, устанавливающего гарантированный объём обучения русскому языку, как государственному языку Российской Федерации, в учебных заведениях начального, среднего, общего, и профессионального образования.

11. Издание постановления Правительства Российской Федерации о создании и функционировании Единой общедоступной государственной информационной системы, содержащей все официально утверждённые нормы и правила русского языка (например, под рабочим названием: ГИС «Официальные словари русского языка», или ГИС «Нормы и правила русского языка»).

Напомним, что сами «канонические» словари уже утверждены Министерством образования и науки Российской Федерации, поэтому данная задача чисто техническая, содержание информационной системы споров вызывать не может.

Кроме того, считаем целесообразным на уровне субъектов Российской Федерации:

1. Создание в субъектах при высшем органе управления общественного совета по поддержке русского языка.
2. Внедрение обязательного повышения квалификации государственных служащих в области знания государственного русского языка.
3. Мониторинг знания государственного языка государственных служащих путем участия во всероссийском проекте «Тотальный диктант».
4. Утверждение в регионах плана мероприятий по реализации Концепции преподавания русского языка и литературы в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2016 г. N 637-р.

5. Включение в действующие нормативные акты (или издание отдельного правового акта) плана мероприятий по поддержке русского языка как государственного языка Российской Федерации и языков народов России.

6. Осуществление мониторинга состояния русского языка как государственного языка Российской Федерации и языков народов России.

Хотелось бы отметить, что успешная реализация законодательного акта возможна только при условии наличия обратной связи, позволяющей оценивать эффективность применения закона, учитывать успешный опыт, принимать решения о необходимости своевременного внесения изменения в закон или принятия нормативных актов регламентирующих механизмы реализации. Мониторинг, как одна из форм обратной связи представляется наиболее доступной формой. Осуществление мониторинга на региональном уровне, при неформальном подходе, позволит оперативно корректировать формы и методы мониторинга.