

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

СЕВЕРО-КАВКАЗСКИЙ И ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ОКРУГА

Показательной для Северо-Кавказского федерального округа является ситуация с правоприменением языкового законодательства в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Дагестан.

Одним из наиболее проблемных и неоднозначных субъектов РФ в плане регулирования языковой политики является Кабардино-Балкарская республика.

С одной стороны, нельзя не отметить большую работу по поддержке национальных языков. С другой стороны, в нормативных актах республики обнаруживаются как внутренние противоречия, так и противоречия федеральному законодательству:

Кабардино-Балкарская республика, в силу п.2 ст.68 Конституции РФ имеет право устанавливать свои государственные языки.

Реализуя данное право, в Законе Кабардино-Балкарской Республики от 16 января 1995 г. N 1-РЗ «О государственных языках Кабардино-Балкарской Республики» установлено, что государственными языками являются кабардинский, балкарский и русский языки.

При этом в республике сложилась странная правоприменительная практика называть языки по-разному в нормативных и подзаконных актах: то «кабардинский», то «кабардино-черкесский», то «балкарский», то «карачаево-балкарский».

Из-за отсутствия легального определения названия языка, остаётся неясным вопрос, как соотносятся «кабардинский» и «кабардино-черкесский» языки, «балкарский» с «карачаево-балкарским». Имеются ли в виду разные названия одного языка, или же это разные языки, или один из них является разновидностью (местным наречием) другого, и если наречием, то является ли тоже государственным языком, и распространяются ли на него нормы о государственном языке?

Данные противоречия создают предпосылки к двусмысленному

толкованию, а также препятствуют реализации прав граждан и развитию самих языков, включая нормативное регулирование, издание литературы, обучение, и т.д., поскольку для поддержки и развития языка он должен как минимум иметь точное название.

Данная ситуация в республике несомненно должна быть изменена – либо путём приведения подзаконных актов в соответствие с законом республики, либо, наоборот, путём изменения закона республики в части точного установления названия языка. Как минимум, в законе должно быть установлено, что понятия «кабардинский язык» и «кабардино-черкесский язык» являются равнозначными, если это действительно так.

Согласно ст.4 Закона, государственные (целевые) программы сохранения, изучения и развития языков народов республики утверждаются Правительством республики, их реализацию в установленные сроки обеспечивают органы исполнительной власти республики.

Вместе с тем, как показывает изучение ситуации, данная норма не выполняется, по состоянию на 2017г. таковая государственная программа не обнаружена, и, по-видимому, отсутствует.

Вместе с тем, работа по развитию кабардинского и балкарского языков на уровне подзаконных актов и их реализации – ведётся весьма активно. Таким образом, создаётся определённый перекоп в развитии и укреплении местных языков в ущерб русскому.

Выход видится не в ужесточении требований к республикам, а в том, чтобы задача укрепления и развития русского языка в регионах в полной мере осознавалась бы федеральной властью как именно федеральная задача.

Закон республики «О государственных языках Кабардино-Балкарской Республики» является одним из наиболее подробно рассматривающих вопросы применения государственных языков в различных сферах общественной жизни, каждой из которых посвящена отдельная статья: использование языков в работе органов власти, при опубликовании

официальных актов, при проведении референдумов, в работе государственных организаций, в официальном делопроизводстве, в официальной переписке, в судопроизводстве, в СМИ, в сферах экономики, при обслуживании населения, в сфере образования, в географических названиях, в отношениях с Российской Федерацией, с другими субъектами Российской Федерации, с иностранными государствами, с международными организациями.

Данная практика представляет интерес, поскольку законодательство Российской Федерации невольно рано или поздно должно будет воспринять эту практику более подробного регулирования использования государственного языка в разных сферах общественной жизни. Такая регламентация будет необходима не только для установления правил использования русского языка в соотношении с другими языками народов Российской Федерации, но и для регламентации правил использования самого русского языка, включая отклонения от норм «современного русского литературного языка» (региональные говоры, литературная игра, нецензурная лексика, и т.д.).

В республике имеется интересная судебная практика применения законодательства о государственных языках. Она касается официальных вывесок, в данном случае с наименованиями средних школ. В одном судебном деле вывески были оформлены только на кабардинском и русском языке, и местная прокуратура обратилась в суд с требованием обязать установить вывеску также и на балкарском языке, который тоже является государственным языком. Районные суды удовлетворили эти требования и обязали установить вывески на всех государственных языках.

Неслучайно, что эта практика имела место именно в Кабардино-Балкарской Республике, а не, к примеру, в Татарстане. Дело в том, что процентное соотношение кабардинцев и балкарцев (носителей государственных языков) в разных районах и разных населённых пунктах

республики отличается. Дело рассматривал суд Зольского района; школы, на которых не разместили вывеску на балкарском языке, находились в сёлах Каменноостское и Псынадаха. Более 99% населения этих населённых пунктов составляют кабардинцы. Соответственно, балкарцы, русские и иные национальности вместе взятые, составляют менее 1%, что означает примерно по 15-30 человек в каждом из этих поселений. Поскольку речь идёт о численности населения вообще, а не о численности учащихся школы, очевидно, что численность балкарцев в школе составляет 1-2 человека, если они вообще там были. То есть судебный спор был по сути не о реальной защите чьих-либо прав, а о борьбе за принцип ради принципа.

Проблема здесь не столько в судебном правоприменительной практике, поскольку суд при всей нелепости положения был вынужден принять именно такое решение, поскольку иного республиканский закон не позволяет. Проблема видится в несовершенстве самого механизма регулирования статуса государственных языков республик. Если бы субъект Российской Федерации (не только республика) имел бы право устанавливать за определённым языком статус государственного языка не обязательно на всей территории субъекта Российской Федерации, а на территории определённого района или муниципального образования, либо, имел бы право устанавливать за определённым языком статус «регионального языка», который обладал бы статусом, близким к статусу государственного языка республики, но действовал бы не на всей территории субъекта Российской Федерации, а на определённой территории, это сделало бы правила использования языков в регионах гораздо более адекватными и исполнимыми.

Республика Дагестан является совершенно уникальным субъектом Российской Федерации в части языковой проблематики. Такого национального и языкового разнообразия, как в Дагестане, не наблюдается больше нигде. Это определяет и особую сложность законодательного регулирования языковой политики в Дагестане.

Дагестан является единственным (если не считать лишь недавно присоединённого Крыма) субъектом Российской Федерации, в котором так до сих пор и не принят закон о государственных языках, и причины для этого понятны. Они обусловлены этническим составом республики. Дагестан является самым многонациональным субъектом России, и не имеет «титულიной» нации.

Будучи в статусе республики, Дагестан вправе устанавливать свои государственные языки. Конституцией Республики Дагестан установлено, что «государственными языками Республики Дагестан являются русский язык и языки народов Дагестана» (ст.11).

Народов, и, соответственно, языков в Дагестане больше 20, а возможно и больше 30, так как по языкам многих народностей существуют споры, считать ли их отдельными языками или диалектами одного языка.

Учитывая этот факт, понятно, что утверждение в Конституции, что государственными являются «языки народов Дагестана» - это только декларация, которая практической реализации не только не имеет, но и не может иметь. Ибо не может быть государственным язык, который даже не назван.

При этом нельзя не отметить работу по поддержке языков, которая ведётся в республике, как минимум на уровне регулирования подзаконными актами.

В части реальной работы по поддержке и укреплению русского языка Дагестан является одним из самых передовых субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Дагестана от 23.12.2014 г. № 664 утверждена и реализуется Государственная программа Республики Дагестан «Развитие образования в Республике Дагестан» на 2015-2025 гг. В рамках программы имеется Подпрограмма «Русский язык»; создан и действует государственный Центр русского языка.

Отметим, что, помимо добросовестной работы, к этому имеются и объективные причины: языки народов Дагестана весьма отличаются, многие относятся даже к разным языковым семьям. В связи с этим русский язык для Дагестана является единственным возможным языком межнационального общения между народами Дагестана, поэтому все республиканские и региональные власти, все национальности, заинтересованы в развитии, изучении и популяризации русского языка.

При этом в Республике Дагестан имеются и государственные программы поддержки языков народов Дагестана. В частности, поддержкой пользуются языки народов Дагестана: аварский, даргинский, кумыкский, лезгинский, лакский, табасаранский, рутульский, агульский, цахурский, ногайский, а также азербайджанский и чеченский языки, представленные крупными диаспорами.

Таким образом, в Дагестане уделяется внимание сохранению и развитию языков коренных малочисленных народов Дагестана, однако не всех. Не обнаружено сведений о поддержке татского языка, а также языков малых народов, которые формально включены в состав иных народов Дагестана, однако имеют свой язык. Они тоже уникальны и должны тоже защищаться (цезский, андийский, бежтинский, и др.). До сих пор имеются бесписьменные языки, что нарушает права граждан и подрывает национальные корни и национальное многообразие.

Однако главной проблемой в любом случае является отсутствие регулирования статуса государственных языков. Причина здесь действительно объективна, поскольку объявление любого местного языка государственным создаст сложности для иных народов Дагестана, учитывая сложную этническую карту республики и тот факт, что разные народы Дагестана относятся подчас к неродственным языковым группам.

Любая попытка не на словах, а на деле, обеспечить государственный статус даже основным 13 языкам Дагестана, обречена на провал, поскольку

нет никакой возможности издавать нормативные акты, обеспечивать перевод, размещать таблички и указатели, на всех 13 языках по всему Дагестану.

В качестве выхода представляется рациональным рассмотреть вопрос о выработке принципиально иного подхода к статусу языков в Дагестане, в сравнении с «классическими» 2-язычными или трёхязычными схемами. Возможно, вместо попыток придать большому числу языков народов Дагестана статус государственного, было бы рационально разработать юридическую технику наделения отдельных языков статусом «регионального языка» на уровне районов или муниципальных образований, с определением статуса «регионального языка». Эта задача решалась бы проще, если соответствующий механизм был бы более подробно прописан в федеральном законодательстве.

Показательной для Южного федерального округа является ситуация с правоприменением языкового законодательства в Республиках Крым, Адыгея и Калмыкия.

В силу особой политической ситуации одним из самых ответственных в плане национальной, а значит, и языковой, политики государства, является Республика Крым.

При присоединении Крыма в 2014 г. было сразу объявлено о наделении трёх языков статусом государственных в Республике Крым, что было тут же закреплено в Конституции Крыма от 11.04.2014г. (п.1 ст.10).

Между тем, закон о государственных языках Крыма (русский, украинский, крымско-татарский) до сих пор не принят. В законе Крыма придётся по образцу законов других республик прописывать правила использования государственных языков в разных сферах деятельности – в делопроизводстве, в государственных учреждениях, при обслуживании населения, при опубликовании нормативных актов, и т.д. На данный момент существует только проект закона РК о государственных языках.

В сфере образования в законе (ст.9 проекта) предполагается

гарантировать обучение на государственном языке Крыма в пределах возможностей системы образования и в соответствии с законодательством Крыма об образовании. Таким образом, в сфере образования проблема перекладывается с языкового на образовательное законодательство.

В сфере опубликования актов органов власти в законе (ст.10 проекта) предполагается публикация на всех трёх языках только законов, а другие нормативные и ненормативные акты предполагается публиковать на русском, а на других – только по решению органа, принявшего этот акт. Это, разумеется, упрощает решение проблемы, но зато ведёт к существенной профанации статуса государственного языка Крыма.

То же самое касается и сферы судопроизводства, правоохранительных и нотариальных органах. В проекте предполагается только отсылка «в соответствии с федеральным законодательством», а это означает использование только русского языка.

Про работу органов власти и учреждений в проекте закона (ст.12, п.1) содержится туманная формулировка, которая оставляет больше вопросов, чем ответов: «В работе органов государственной власти Республики Крым, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций в Республике Крым используются государственные языки Республики Крым». Таким образом, авторы проекта попытались увильнуть от вопроса, будут ли использоваться «все три» языка, или «любой из трёх», и если любой из трёх, то кто будет его выбирать.

Следующий, второй, пункт той же статьи проекта, содержит ещё больше загадок: «Гражданам Российской Федерации, не владеющим государственными языками Республики Крым, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в органах государственной власти Республики Крым, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятиях, учреждениях и организациях в Республике Крым на том языке, которым они владеют. При

необходимости обеспечивается перевод выступления на один из государственных языков Республики Крым».

Из этого текста неясно, идёт ли речь о гражданах, которые не владеют ни одним из трёх языков, или же не владеют именно тем из трёх языков, который в порядке пункта первого этой статьи уже избран в загадочном порядке и практикуется в конкретном органе или учреждении. И если речь идёт о лицах, не владеющих ни одним из трёх языков, то непонятно, гарантирует ли это норма перевод на крымско-татарский лицу, владеющему русским, если в конкретном органе или учреждении используется именно крымско-татарский.

Дальше, видимо в порядке «компенсации» за невозможность чётко гарантировать использование всех трёх государственных языков в органах власти, авторы проекта закона решили, как водится, «отыгаться» на работодателях, и сделали это при помощи такой вот нормы (п.5 той же ст.12 проекта): «На территории Республики Крым недопустимы какие-либо ограничения при трудоустройстве в отношении граждан, не владеющих государственными языками Республики Крым, за исключением тех случаев, когда их знание предусматривается законодательством в качестве квалификационных требований для занятия соответствующих должностей». Другими словами, предполагается запретить работодателям самим устанавливать квалификационные требования при приёме на работу. Подобное законотворчество грубо нарушает трудовое законодательство Российской Федерации,

В п.1 ст.14 проекта вносится новая путаница в вопрос о том, какой язык используется в работе государственных органов и учреждений. Теперь здесь пишется, что делопроизводство ведётся на русском, «а также может вестись на украинском и (или) крымско-татарском». Как соотносится это правило со ст.12 об использовании «всех трёх языков» в работе государственных органов и учреждений – не вполне понятно.

Далее, в п.2 ст.14 проекта нас ожидают новые загадки: «Тексты документов (бланков, печатей, штампов, штемпелей) и вывесок с наименованиями органов государственной власти республики, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных предприятий, учреждений и организаций в Республике Крым оформляются на государственных языках Республики Крым». Остаётся только гадать, является ли перечисление: «бланков, печатей, штампов, штемпелей» исчерпывающим перечнем «документов», или это только примеры «документов», и список является открытым?

Зато в п.3 ст.14 проекта, видимо, в качестве новой «компенсации» национальным меньшинствам, предусмотрено нарушение федерального законодательства Российской Федерации: «При написании и употреблении личных имен, отчеств, фамилий, этнонимов соблюдаются национальные традиции и орфография соответствующего языка. Их передача посредством иных языков осуществляется в соответствии с литературными нормами этих языков». Другими словами, орфография личных имён при написании на русском языке может осуществляться в противоречии с нормами русского языка, зато в соответствии с нормами других языков.

Таким образом, очевидно, что решение языковой проблематики Крыма находится в зачаточном состоянии, а закон о государственных языках, если он будет принят в подобном виде, не только не решит проблемы, связанные с использованием государственных языков, но и породит новые.

В части фактической работы по укреплению и развитию государственных языков, ситуация в Крыму неоднозначна. Так, утверждена и действует Государственная программа Республики Крым по укреплению единства российской нации и этнокультурному развитию народов России "Республика Крым - территория межнационального согласия" на 2015 - 2017 годы (утв. Постановлением СовМина Республики Крым от 09.04.2015г. № 185, далее - Программа).

Она касается не только языков, но в части языковой политики концентрируется на поддержке СМИ и издании литературы на языках народов Крыма.

Другие направления, которые требуют государственной поддержки, остались за рамками государственной программы, и учитывая отсутствие закона о государственных языках Крыма, не имеют целенаправленной государственной поддержки на уровне субъекта Российской Федерации, и либо остаются заботой федеральной власти, либо разрабатываются на уровне конкретных мероприятий.

В Республике Адыгея в рамках реализации Федерального закона от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» в Республике Адыгея Министерством образования и науки Республики Адыгея разработан ряд локальных нормативных актов:

- Приказ Министерства образования и науки Республики Адыгея от 30.11.2015 №1358 «Об утверждении комплекса мер по подготовке и дополнительному профессиональному образованию учителей русского языка и литературы, адыгейского языка и литературы»;

- Приказ Министерства образования и науки Республики Адыгея от 17.12.2015 №1435 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации в Республике Адыгея Концепции государственной поддержки и продвижения русского языка за рубежом и Концепции «Русская школа за рубежом»»;

- Приказ Министерства образования и науки Республики Адыгея от 15.03.2016 №410 «О проведении Дня славянской письменности и культуры в образовательных организациях Республики Адыгея в 2015–2016 учебном году»;

- Приказ Министерства образования и науки Республики Адыгея от 04.04.2016 №491 «О проведении республиканского флеш-семинара «Традиционное и инновационное в обучении русскому языку и литературе в

билингвальном пространстве».

В Республике Калмыкия Постановлением Правительства Республики Калмыкия от 7 мая 2013 года №214 принята Государственная программа «Развитие образования Республики Калмыкия на 2013 -2017 годы».

Программа включает 11 подпрограмм. Подпрограмма сохранения, развития и изучения русского языка как государственного отсутствует.

В открытых источниках по вопросам функционирования, развития и сохранения русского языка в Республике Калмыкия информация отсутствует.

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.