

ПУБЛИЧНОЕ И ЧАСТНОЕ ПРАВО

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УДК 342

*С. А. Белов, Н. М. Кропачев, А. А. Соловьев*РАЗРАБОТКА КОНЦЕПЦИИ И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЯЗЫКОВОЙ ПОЛИТИКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье представлен анализ нормативно-правового регулирования отношений, связанных с использованием государственного языка и реализацией государственной языковой политики в Российской Федерации. Предметом анализа были не только акты, непосредственно посвященные отношениям в языковой сфере, но и те, в которых вопросы использования государственного языка затронуты наряду с основным непосредственным предметом правового регулирования. В результате проведенного анализа сделаны выводы о том, что действующее правовое регулирование вопросов использования государственного языка неполно, пробельно, противоречиво и зачастую не отвечает правовым требованиям определенности, ясности и недвусмысленности. В заключение представлены предложения по содержанию предлагаемой к разработке концепции государственной языковой политики в Российской Федерации, в том числе ее отражение в нормативном правовом регулировании языковых отношений. Библиогр. 6 назв.

Ключевые слова: государственный язык, языки народов Российской Федерации, официальный язык, языковые отношения, государственная языковая политика, русский язык как государственный язык Российской Федерации.

Белов Сергей Александрович — кандидат юридических наук, доцент, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; s.a.belov@spbu.ru

Кропачев Николай Михайлович — доктор юридических наук, профессор, ректор, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; n.kropachev@spbu.ru

Соловьев Александр Александрович — первый заместитель по правовым вопросам проректора — руководителя Аппарата ректора, Санкт-Петербургский государственный университет, Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9; salex@jurfak.spb.ru

Belov Sergey A. — PhD (Law), Associate Professor, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; s.a.belov@spbu.ru

Kropachev Nikolay M. — DSc (Law), Professor, Rector, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; n.kropachev@spbu.ru

Soloviev Aleksandr A. — First Deputy in Legal Affairs of the Vice-rector — the Head of the Apparatus of Rector, St. Petersburg State University, 7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation; salex@jurfak.spb.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2017

WORKING OUT A CONCEPT AND THE NORMATIVE LEGAL PROVISION OF THE STATE LANGUAGE POLICY IN THE RUSSIAN FEDERATION

This article represents an analysis of the normative regulations of the use of national language and language policy in Russia. The focus of the analysis included not only acts, directly regulating language relations, but also those, which touch language in addition to another matters. As the outcome of the analysis the authors conclude that the current legal regulation of the national language use is incomplete, gapped, inconsistent, and often does not fit the legal requirements of definiteness, certainty and determinate. Suggestions to the proposed concept of state language policy in Russia, including the normative regulation of language relations are made in the conclusion. Refs 6.

Keywords: national language, languages of the nations of the Russian Federation, official language, language relations, state language policy, Russian language as the national language of the Russian Federation.

Введение

Понятие государственной языковой политики и ее содержание неразрывно связаны с процессами формирования государственности как таковой. Исторически язык и другие элементы культуры (такие как религия или образование) использовались в качестве инструментов формирования единого государства на базе множества этнически разнообразных территорий (например, эти функции язык исполнял в Китайской империи или в Римской империи, а среди более поздних примеров можно назвать реформу немецкого языка в XIX в. или реформу французского языка в конце XVIII в.). Язык широко используется как инструмент формирования или укрепления национальной государственности на основе этнической идентичности (типичный пример — современная государственная языковая политика таких стран, как Латвия, Литва и Эстония). Государственная языковая политика — это в первую очередь элемент внутренней политики государства, призванный обеспечить единство и устойчивость системы государственного управления и других элементов социального взаимодействия.

В то же время язык может быть значимым орудием осуществления внешней политики государства, способом распространения культурного влияния за пределы страны и расширения круга сторонников за рубежом. Наиболее активно данный аспект государственной языковой политики начал проявлять себя во второй половине XX в., когда многие государства стали активно действовать, поддерживая создание формально негосударственных и некоммерческих объединений по обучению их языкам в других странах, которые в действительности обеспечивали распространение культурного влияния государства за рубеж. Примерами этого могут являться *Goethe-Institut*, *Alliance française*, *American Councils*, *British Council*, Институт Конфуция и др.

Третьим распространенным элементом государственной языковой политики стала забота многонациональных государств о сохранении своего уникального культурного и этнического многообразия в ответ на процесс глобализации. Данная проблематика приобрела особую актуальность еще позже — в последней четверти XX в., когда были, в частности, приняты такие международные акты, как Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств¹ и Декларация о правах

¹ Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств (ETS N 148) = European Charter for Regional Minority Languages = Charte européenne des langues régionales ou minoritaires.

лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам².

В настоящее время в Российской Федерации государственная языковая политика включает в себя все три вышеозначенных компонента, хотя очевидно, что первый и второй компоненты находятся в определенном противоречии и требуют очень строго определения баланса, с одной стороны, чтобы борьба за укрепление государственного культурного единства не создала почву для межнациональных конфликтов и дискриминации, а с другой — чтобы деятельность по развитию и поддержке национальных языков и культуры не подрывала единство государства.

Указанные выше направления государственной языковой политики в какой-то мере нашли свое отражение в Законе РСФСР от 25 октября 1991 г. № 1807-I «О языках народов Российской Федерации»³ (далее — Закон «О языках народов Российской Федерации»). В частности, в ст. 6 названного Закона выделяются следующие вопросы государственного регулирования в сфере языковой политики:

- установление общих принципов законодательства РФ о языках народов РФ;
- обеспечение функционирования русского языка как государственного языка РФ;
- содействие развитию государственных языков республик;
- 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;
- содействие изучению языков народов РФ за пределами РФ.

Общее число федеральных и региональных нормативных актов, в которых реализованы отдельные решения в рамках общей государственной языковой политики в Российской Федерации, в настоящее время велико, но, к сожалению, эти акты весьма противоречивы и включают в себя порой не согласующиеся с друг другом нормы из самых разнообразных отраслей законодательства.

Нормативно-правовое обеспечение государственной языковой политики Российской Федерации

1. Среди нормативных актов, затрагивающих вопросы государственной языковой политики, прежде всего следует выделить нормативные акты, непосредственно регулирующие вопросы функционирования государственного языка в официальных, а также в некоторых других публичных сферах общественных отношений [1, с. 23]. Опыт других государств показывает, что реализацию государственной языковой политики сложно себе представить без правового регулирования языковых отношений, а именно:

- без четкого определения сфер общественных отношений, в которых государственный язык должен использоваться, а также особенностей испол-

Принята в г. Страсбурге 5 ноября 1992 г. Советом Европы. Текст Хартии доступен в СПС «КонсультантПлюс».

² Принята 18 декабря 1992 г. Резолюцией 47/135 на 92-м пленарном заседании 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН. Оpubл. в: Московский журнал международного права. 1993. № 2. С. 170–173.

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1740.

- зования государственного языка в отдельных сферах общественных отношений (например, в рекламе и СМИ), где его использование обязательно;
- без четкого определения сфер, в которых вместо общего государственного языка могут применяться языки других народов этого государства, и сфер, где языки народов могут употребляться наряду с общим государственным языком;
 - без юридического закрепления требований, которые предъявляются при использовании языка в качестве государственного;
 - без определения того, какие правила (словоупотребления, синтаксиса, правописания) должны соблюдаться при использовании языка как государственного.

В Российской Федерации нормативным документом, определяющим правила использования русского языка как государственного, выступает Федеральный закон от 1 июня 2005 г. № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации»⁴ (далее — Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации»), который принят в развитие положения ч. 1 ст. 68 Конституции РФ и согласно которому «государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык» [2]. Однако помимо него продолжает действовать более общий названный выше Закон «О языках народов Российской Федерации».

Для определения сферы общественных отношений, в которой использование государственного языка является обязательным, используется понятие «официальная сфера общения», вытекающее из положений п. 4 ст. 3 Закона «О языках народов Российской Федерации». Уже в этом возникает определенное противоречие с формулировками изданного гораздо позднее Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации», поскольку содержащийся в ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» перечень сфер использования государственного языка Российской Федерации включает в себя множество областей, которые никак не могут быть отнесены к числу «официальных», т. е. связанных с деятельностью органов государственной власти. К таковым «неофициальным» областям можно отнести, например, следующие:

- деятельность организаций всех форм собственности, в том числе деятельность по ведению делопроизводства;
- взаимоотношения организаций всех форм собственности и граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений;
- оформление адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправлений, пересылаемых в пределах РФ, почтовых переводов денежных средств;
- использование языка в продукции средств массовой информации, при показах фильмов в кинозалах, при публичных исполнениях произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий;
- использование языка в рекламе.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 23. Ст. 2199. С послед. изм.

Если обратиться к иным нормативным актам, то перечень областей, которые никак не связаны с взаимодействием с органами государственной власти (т. е. относятся к сфере частных отношений), но при этом все равно требуют использования исключительно государственного языка РФ, становится еще более обширным:

- оформление документов о несчастных случаях на рабочем месте (ст. 230 Трудового кодекса РФ от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ⁵);
- организация воздушного сообщения в воздушном пространстве РФ (ст. 72 Воздушного кодекса РФ от 19 марта 1997 г. № 60-ФЗ⁶);
- получение образования (ст. 14 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»⁷);
- маркировка лекарственных средств (ст. 46 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»⁸);
- информация об алкогольной продукции (ст. 11 и 12 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»⁹);
- сведения о пищевых продуктах, включая пищевую масложировую продукцию (ст. 18 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»¹⁰ и ст. 8 Технического регламента Таможенного союза ТР ТС 024/2011 «Технический регламент на масложировую продукцию»¹¹);
- маркировка табачной продукции (ст. 8 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию»¹²);
- информация о товарах, работах и услугах для защиты прав потребителей (ст. 8 Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей»¹³);
- библиотечное обслуживание (ст. 7 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 78-ФЗ «О библиотечном деле»¹⁴) и т. д.

Таким образом, первая проблема нормативного регулирования в сфере языковой политики заключается в крайней нечеткости и противоречивости определения сферы применения государственного языка, которая выявляется уже при сравнительном анализе положений Закона «О языках народов Российской Федерации» и Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации».

Вторая проблема — это противоречивость законодательного регулирования особенностей употребления русского языка как государственного и использование

⁵ СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3.

⁶ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

⁷ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

⁸ СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1815.

⁹ СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4553.

¹⁰ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

¹¹ Текст доступен на официальном сайте Таможенного союза. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/tehnreg/deptexreg/tr/Pages/MasloGirov.aspx> (дата обращения: 25.12.2016).

¹² СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6223.

¹³ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 140.

¹⁴ СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.

в качестве государственных в республиках, входящих в состав Российской Федерации, языков народов этих республик.

Так, согласно п. 1 ст. 15 Закона «О языках народов Российской Федерации» «в деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации используются государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик и иные языки народов Российской Федерации». В отличие от этого, как уже указывалось выше, п. 1 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» требует, чтобы «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» обязательному использованию подлежал государственный язык Российской Федерации. Эта проблема давняя и уже отмечалась в научной литературе ранее [3, с. 20].

Третья проблема — это то, что фактически в Российской Федерации по сей день отсутствует четкое определение языковых норм, соблюдение которых должно быть обязательным при использовании русского языка как государственного.

Закон требует, чтобы при использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации соблюдались «нормы современного русского литературного языка» (ч. 6 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации»). Может ли это предписание Закона считаться ясным и определенным?

Механизм утверждения норм современного русского литературного языка для его использования как государственного согласно положениям ч. 3 ст. 1 этого же Закона должен определяться Правительством РФ. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2006 г. № 714 «О порядке утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации»¹⁵ определило, что нормы должны устанавливаться путем утверждения Министерством образования и науки РФ перечня грамматик, словарей и справочников, описывающих эти нормы. Таким образом, только через 15 лет после принятия Закона 1991 г. о придании русскому языку статуса государственного в Российской Федерации на законодательном уровне было определено понятие государственного языка, а еще через год — механизм официального закрепления языковых норм, обязательных для соблюдения при использовании языка как государственного. Больше 15 лет Конституция и Закон, провозглашавшие русский язык государственным, не были обеспечены инструментарием реализации их норм. Все это не могло не сказаться на восприятии в обществе значения приданию русскому языку статуса государственного и обязанности при его использовании в официальном общении соблюдать языковые нормы современного русского литературного языка.

Минобрнауки России Приказом от 29 мая 2007 г. № 152 утвердило Положение о порядке проведения экспертизы грамматик, словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации¹⁶, а затем, проведя экс-

¹⁵ СЗ РФ. 2006. № 48. Ст. 5042.

¹⁶ БНА. 2007. № 28.

пертизу в соответствии с этим Положением, Приказом от 8 июня 2009 г. № 195 утвердило Список грамматик словарей и справочников, содержащих нормы современного русского литературного языка при его использовании как государственного языка Российской Федерации¹⁷, а который вошли четыре словаря. Однако наличие такого списка не снимает ряда острых проблем, возникающих на практике.

Во-первых, утвержденный Приказом Минобрнауки России от 8 июня 2009 г. № 195 Список не включает толкового словаря, тогда как на практике при использовании русского языка как государственного существует важнейшая потребность в корректном и по возможности однозначном толковании слов и понятий. Об этом свидетельствует, в частности, обширная судебная практика, в которой и стороны судебных споров, и суды в обоснование своих правовых позиций ссылаются на разные толковые словари, иногда противоречащие друг другу. В первоочередном порядке необходимо определить толковый словарь, максимально соответствующий задаче обеспечения коммуникации в сферах использования русского языка как государственного.

Во-вторых, состав Списка не должен создавать затруднений в части различного описания характеристик того, что для современного русского литературного языка является нормой. Включенные в Список «Орфографический словарь русского языка» [4] и «Словарь ударений русского языка» [5] дают относительно некоторых слов разные указания о том, какие ударения являются правильными. Для целей использования современного русского литературного языка в качестве государственного языка Российской Федерации такие ситуации (без понятных разъяснений о способах устранения разночтений) недопустимы.

В-третьих, Список нуждается в постоянной актуализации. В состав действующего Списка вошли словари, изданные восемь лет назад. При этом, поскольку в Списке указаны конкретные издания, использование одноименных словарей тех же авторов, изданных позднее, невозможно, хотя за прошедшее время заметно обновился лексический состав языка, изменились отдельные нормы произношения и правописания. Между тем действующий порядок утверждения словарей, утв. Приказом Минобрнауки от 29 мая 2007 г. № 152, объективно не может обеспечить своевременную актуализацию Списка словарей, справочников и грамматик, поскольку не предполагает какой-либо обязанности Минобрнауки регулярно инициировать экспертизу новых словарей и подтверждать актуальность содержания уже включенных в Список.

В-четвертых, до настоящего времени Министерством образования и науки Российской Федерации не утверждены актуальные Правила русской орфографии и пунктуации, следовательно, продолжают действовать Правила, введенные в действие еще в 1956 г. Приказом министра просвещения РСФСР от 23 мая 1956 г. № 94¹⁸.

Все эти вопросы мы неоднократно ставили перед прежним руководством Минобрнауки, но, к сожалению, никаких мер так и не было предпринято.

2. Остановимся более подробно на проблеме использования государственного языка в отдельных сферах общественных отношений, где его использование

¹⁷ Российская газета. 2009. 21 авг.

¹⁸ Правила русской орфографии и пунктуации. М.: Государственное учебно-педагогическое издательство Министерства просвещения РСФСР, 1956.

обязательно (в деятельности государственных органов, судов, нотариусов, СМИ, в рекламе и делопроизводстве)

2.1. Непосредственно в сфере функционирования государственных органов законодательные акты регулируют использование государственного языка при взаимодействии частных лиц с государственными органами и предъявляют требования к использованию языка в работе органов государственной власти. Помимо положений закона о государственном языке законодательные акты, регламентирующие судопроизводство (УПК, ГПК, АПК), публикацию нормативных актов, проведение выборов и референдумов, требуют обязательного использования государственного языка в этих сферах.

В то же время в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹⁹ закреплено требование обязательного использования государственного языка только в ответах на запросы информации, но не при размещении информации, например, на официальных сайтах государственных органов. В Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов»²⁰ вообще отсутствуют нормы, регламентирующие язык размещения информации о деятельности судов.

В этой сфере обнаруживаются расхождения в текстах законодательных актов. Согласно п. 5 ст. 15 Закона «О языках народов Российской Федерации» «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. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используется государственный язык Российской Федерации». Однако п. 6 ч. 1 ст. 3 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» предписывает государственным органам, органам местного самоуправления и любым организациям вести переписку и любые другие формы взаимоотношений с гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства на государственном языке Российской Федерации.

К языку нормативных правовых актов помимо общих требований об их публикации на русском языке и требований, предъявляемых к использованию русского языка в любой сфере, где он используется как государственный язык (соблюдение норм современного литературного языка, допустимость использования иностранных слов, только если нет их аналогов в русском языке и т. д.), предъявляются также дополнительные требования.

Конституция РФ (ч. 1 ст. 19) предъявляет требования определенности, ясности, недвусмысленности текста правовой нормы (о чем неоднократно писали Конституционный Суд РФ, например, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П²¹ и Верховный Суд РФ в п. 25 Постановления Пленума от 29 ноября 2007 г. № 48²²). Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об анти-

¹⁹ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

²⁰ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217.

²¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» // СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3988.

²² Бюллетень Верховного Суда РФ. 2008. № 1.

коррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»²³ (ч. 2 ст. 1) устанавливает запрет на употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера (подп. «в» п. 4 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утв. Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96²⁴).

2.2. Ряд законодательных актов требует обязательного использования государственного языка и в иных официальных сферах. Например, на языке, предусмотренном законодательством РФ или субъектов РФ, ведутся: нотариальное делопроизводство (ст. 10 Основ законодательства о нотариате²⁵), радиосвязь при обслуживании воздушного движения (ст. 71 Воздушного кодекса РФ), при организации работы железнодорожного транспорта (ст. 28 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»²⁶), в сфере связи (ст. 48 Федерального закона от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»²⁷ и ст. 39 Федерального закона от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»²⁸).

Для обеспечения исполнения этих требований Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁹ содержит требование о знании кандидатами на замещение соответствующих должностей государственного языка Российской Федерации. Достаточно вспомнить об отсутствии четкого нормативного закрепления требований к словарям и справочникам, содержащим нормы современного русского литературного языка при его использовании как государственного, чтобы признать декларативность этого требования сегодня.

2.3. Не лишено противоречий правовое регулирование использования государственного языка в деятельности СМИ и при публичном показе художественных произведений, в том числе фильмов. Федеральный закон о государственном языке 2005 г. требует обязательного использования государственного языка «в продукции СМИ», а также «при показах фильмов в кинозалах; при публичных исполнениях произведений литературы, искусства, народного творчества посредством проведения театрально-зрелищных, культурно-просветительных, зрелищно-развлекательных мероприятий», тогда как и Закон о языках народов РФ, и Закон о СМИ позволяют учредителям принимать решения об издании (выпуске) СМИ и на других языках.

Информационные надписи и обозначения на объектах культурного наследия должны выполняться на государственном языке РФ или государственных языках республик в составе Российской Федерации согласно ст. 27 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»³⁰. При буквальном прочтении эта норма выглядит парадоксально: получается, что на любых объектах культурного

²³ СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

²⁴ СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

²⁵ Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357.

²⁶ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

²⁷ СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.

²⁸ СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

²⁹ СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

³⁰ СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

наследия, независимо от их местонахождения, информация должна размещаться на русском языке и всех государственных языках республик в составе Российской Федерации.

2.4. Государственный язык крайне важен для сферы образования, что отражается в нормативных актах, регламентирующих это сферу, однако такое регулирование содержит явные недостатки и пробелы.

Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» в ст. 14 регламентирует язык, на котором ведется образование, однако недостаточное внимание уделяет государственному языку как предмету изучения.

2.4.1. В результате последних изменений, внесенных в Федеральный государственный образовательный стандарт (далее — ФГОС) основного общего образования (Приказ от 31 декабря 2015 г. № 1577³¹), утв. Приказом Министерства образования и науки РФ от 17 декабря 2010 г. № 1897³², в этом ФГОС действительно появилось одно упоминание о русском языке как государственном, но оно касается только общекультурных требований: «Изучение предметной области “Русский язык и литература” — языка как знаковой системы, лежащей в основе человеческого общения, формирования российской гражданской, этнической и социальной идентичности, позволяющей понимать, быть понятым, выражать внутренний мир человека, в том числе при помощи альтернативных средств коммуникации, должно обеспечить: включение в культурно-языковое поле русской и общечеловеческой культуры, воспитание ценностного отношения к русскому языку как носителю культуры, как государственному языку Российской Федерации, языку межнационального общения народов России».

При этом необходимо учитывать, что согласно подп. 2 п. 11.1 названного ФГОС основного общего образования в числе предметных результатов изучения предметной области «Русский язык и литература» называется соблюдение только «основных языковых норм в устной и письменной речи», а «основные» языковые нормы никак не определены. Представляется, что в ФГОС основного общего образования необходимо в качестве особого элемента предметной области «Русский язык и литература» выделить изучение «русского языка как государственного языка Российской Федерации». И эти навыки должны стать базовыми для изучения русского литературного языка в силу их наибольшей практической значимости для обучающихся.

2.4.2. Что же касается ФГОС высшего образования, в соответствии с которым предполагается, что выпускник любой российской образовательной организации, имеющей государственную аккредитацию, должен обладать, в частности, такой общекультурной компетенцией, как способность к коммуникации в устной и письменной речи на русском языке, то по результатам анализа свыше 600 действующих приказов об утверждении ФГОС высшего образования только в 11 (!) упоминается о необходимости владения именно «государственным языком Российской Федера-

³¹ Приказ Минобрнауки России от 31 декабря 2015 г. № 1577 «О внесении изменений в Федеральный государственный образовательный стандарт основного общего образования, утвержденный Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1897» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 05.02.2016).

³² БНА. 2011. № 9.

ции», а не просто «русским языком» (в любой его форме). При этом все обнаруженные 11 ФГОС высшего образования относятся к числу стандартов обучения в области искусств, а не юриспруденции, политологии или, например, государственного и муниципального управления.

2.4.3. Имеются проблемы и в сфере нормативного регулирования языковой экспертизы учебников, используемых при реализации программ общего образования. По результатам анализа Порядка формирования федерального перечня учебников, рекомендуемых к использованию при реализации имеющих государственную аккредитацию образовательных программ начального общего, основного общего, среднего общего образования, утв. Приказом Министерства образования и науки РФ от 18 июля 2016 г. № 870³³ (далее — Порядок формирования федерального перечня учебников), считаем необходимым обратить внимание на следующее. Учитывая результаты исследований, проведенных Санкт-Петербургским государственным университетом в течение последних лет, нужно дополнить перечень обязательных экспертиз новым видом — экспертиза соответствия учебников требованиям и нормам русского языка как государственного языка Российской Федерации. В настоящее время Порядком формирования федерального перечня учебников предусмотрены экспертизы, направленные на обеспечение реализации права граждан на получение образования «на родном языке из числа языков народов Российской Федерации» и т. п., а более фундаментальное право на получение образования на государственном языке Российской Федерации при проведении экспертизы учебников никак не гарантировано, хотя согласно ч. 1 ст. 14 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» «в Российской Федерации гарантируется получение образования на государственном языке Российской Федерации». Вообще проверка текстуального содержания учебников на соответствие правилам русского языка предусмотрена (в рамках «педагогической экспертизы»), но согласно п. 17.2 Порядка формирования федерального перечня учебников при проведении педагогической экспертизы проверяется соответствие текстового материала учебника «нормам современного русского языка», хотя согласно ч. 3 ст. 1 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации» в качестве государственного языка Российской Федерации должен использоваться «современный русский литературный язык».

2.5. Требование обязательного использования государственного языка предъясняется и к отношениям в сфере экономики — в рекламе, в информации о товарах, работах и услугах, в делопроизводстве негосударственных организаций.

В дополнение к общим ограничениям, не позволяющим при использовании языка как государственного употреблять нецензурные слова, в рекламе не допускается использование иностранных слов и выражений, которые могут привести к искажению смысла информации (ст. 5 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»³⁴).

Анализ нормативных документов, предъясняющих требования к использованию языка в экономической деятельности для защиты прав потребителей, выявляет их несогласованность.

³³ БНА. 2016. № 35.

³⁴ СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

Согласно ст. 8 Закона РФ «О защите прав потребителей» потребитель вправе потребовать предоставления необходимой и достоверной информации об изготовителе (исполнителе, продавце), режиме его работы и реализуемых им товарах (работах, услугах) в наглядной и доступной форме 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. Вместе с тем язык доведения до сведения потребителей информации об изготовителе, а также другой информации о таком товаре, как «табачные изделия», определен в п. 2 ст. 8 Федерального закона от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию» следующим образом: «Информация должна быть изложена на русском языке и может быть повторена на других языках или нанесена буквами латинского алфавита (в части наименования изготовителя, лицензиара и наименования табачной продукции). Текст, входящий в зарегистрированный товарный знак или промышленный образец, наносится на языке регистрации». Как можно видеть, во-первых, в Федеральном законе от 22 декабря 2008 г. № 268-ФЗ снимаются какие-либо ограничения на использование в дополнение к русскому другим языкам представления информации (это не только государственные языки субъектов Российской Федерации и родные языки народов Российской Федерации, но и любые другие языки), а во-вторых, в той части, в какой требуемая Законом информация является элементом зарегистрированного товарного знака или промышленного образца, вообще может не использоваться русский язык.

Другой пример разночтений между законодательством о защите прав потребителей и законодательством, регулирующим оборот отдельных товаров, касается оборота пищевых продуктов. Если общая норма ст. 8 Закона РФ «О защите прав потребителей» говорит о возможности представления информации одновременно на двух языках, то п. 3 ст. 18 Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» такого разнообразия уже прямо не предусматривает, указывая, что закрепленная законодательством РФ о защите прав потребителей и иная перечисленная в Законе информация (характерная только для пищевых продуктов) «должна быть указана... на русском языке».

Имеются отличия от формулировок ст. 8 Закона РФ «О защите прав потребителей» также в формулировках п. 3 ст. 11 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и в формулировках п. 2 ч. 1 ст. 46 Федерального закона «Об обращении лекарственных средств».

Описание языка представления на потребительской упаковке обязательной информации о масложировой продукции, которое установлено в ст. 8 Технического регламента Таможенного союза «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011), также отличается от формулировок ст. 8 Закона РФ «О защите прав потребителей»: «Информация, содержащаяся в маркировке пищевой масложировой продукции, излагается на русском языке. Указанная информация также может быть изложена на других языках, при этом ее содержание должно быть идентично содержанию информации на русском языке».

Любопытно, что, как было указано выше, в стандартах Таможенного союза ЕАЭС содержатся требования о маркировке продукции, поступающей в оборот на территории Таможенного союза, именно на русском языке (ст. 8 Решения Комиссии Таможенного союза «О принятии технического регламента Таможенного союза “Технический регламент на масложировую продукцию”»), в то время как в целом в рамках ЕАЭС регулирование государственного языка лишено системного подхода. Определенными могут считаться только нормы, определяющие язык работы органов Союза и языка издания актов Союза (ст. 110 Договора о создании ЕАЭС 2014 г.³⁵). В отношении других вопросов использования языков государств-членов регулирование не имеет принципиального решения. Например, ст. 18 Договора о создании ЕАЭС позволяет работодателям (заказчикам работ (услуг)) запросить нотариальный перевод документов об образовании на язык государства трудоустройства. В отношении других документов специальное регулирование вообще отсутствует. Получается, что в этом отношении языковая политика в рамках ЕАЭС не согласована.

Декларация о соответствии стандартам качества должна осуществляться на русском языке в соответствии со ст. 24 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»³⁶, а сертификация — в соответствии со ст. 147 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»³⁷.

2.6. В отношении делопроизводства негосударственных организаций первичный учетный документ, который составлен на иностранном языке, обязательно должен быть построчно переведен на русский язык (абз. 3 п. 9 Положения по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации, утв. Приказом Минфина РФ от 29 июля 1998 г. № 34н³⁸), в то время как налоговое законодательство подобных обязательных требований не содержит. Государственные органы в своих подзаконных разъясняющих актах предъявляют такое требование к первичным документам³⁹, однако им не всегда удается отстоять свою позицию в судах.

В отношении представления документов для получения вычета НДС и административная, и судебная практика вообще склоняется в пользу отсутствия правового требования представлять отчетность с переводом на русский язык.

2.7. К экономической деятельности можно отнести и регулирование профессиональной деятельности с помощью профессиональных стандартов. Это регулирование явно не скоординировано с требованиями к использованию государственного языка. Очевидно, что в тех областях профессиональной деятельности, где обязательно использование государственного языка, профессиональные стандарты должны предполагать обязательное владение не просто русским языком, но и особенностями русского языка как государственного языка РФ. Однако такие требования не учитываются в профессиональных стандартах ни учителя, ни журналиста, ни следователя. Кроме того, в ситуации, когда в Российской Федерации

³⁵ Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org> (дата обращения: 05.06.2014).

³⁶ СЗ РФ. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

³⁷ СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.

³⁸ БНА. 1998. № 23.

³⁹ См., напр.: Письма Минфина России от 16 февраля 2009 г. № 03-03-05/23; от 12 мая 2008 г. № 03-03-06/2/47 (официально не публиковались, доступны в СПС «КонсультантПлюс»).

все еще не определены сами нормы литературного языка, словари и справочники, которые содержат эти нормы, а также правила орфографии и пунктуации, требования и «владения русским языком», и «владения государственным языком» лишены необходимой правовой четкости и определенности.

2.8. Требование владения государственным языком выступает важным элементом правового регулирования государственной миграционной политики. Мировая практика показывает, что в целях поддержания и сохранения государственного языка, а также обеспечения условий для интеграции в социальную среду те из иностранных мигрантов, которые планируют получить гражданство либо разрешение на временное проживание территории страны или вести трудовую деятельность на территории страны, обязаны пройти государственное тестирование и подтвердить наличие определенного уровня владения государственным языком. И только в Российской Федерации вместо требования владения государственным языком установлено требование владения русским языком, что с учетом богатства стилей и разных видов лексики русского языка не соответствует целям закрепления за языком статуса государственного.

На законодательном уровне установлено требование владения именно русским языком. Данное требование установлено п. «д» ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»⁴⁰; подп. 5 п. 2 ст. 6.1, подп. 6 п. 2 ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»⁴¹.

Анализ законодательства в указанной сфере также показывает отсутствие системного подхода к решению указанного вопроса. Так, согласно абз. 10 п. 10 Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 14 ноября 2002 г. № 1325⁴², владение заявителем русским языком на уровне, достаточном для общения в устной и письменной форме в условиях языковой среды, подтверждается, в частности, «сертификатом о прохождении государственного тестирования по русскому языку как иностранному языку (в объеме не ниже базового уровня владения русским языком)».

Что же касается подтверждения владения русским языком в случаях, предусмотренных ст. 6.1 и 13.3 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», то здесь порядок подтверждения определен в ст. 15.1 этого Закона, в которой в двух случаях (п. 2 и 4) говорится о сдаче экзамена «по русскому языку как иностранному», а в остальных восьми случаях (п. 1, 5–8) говорится о владении просто «русским языком».

При этом с учетом того, что «русский язык как государственный язык Российской Федерации» по своему содержанию и степени сложности отличается от «русского языка как иностранного языка», представляется необходимым срочно внести изменения в соответствующее нормативное регулирование и потребовать владения именно «русским языком как государственным языком Российской Федерации».

2.9. Внешняя политика государства в значительной мере остается вне рамок законодательного регулирования, однако в определенных аспектах и в этой сфере присутствует законодательное регулирование.

⁴⁰ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

⁴¹ СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

⁴² СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4571.

Что касается признания иностранного гражданина или лица без гражданства «носителем русского языка» в порядке, предусмотренном ст. 33.1 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации», то таким лицам предоставлено право обратиться с заявлением о приеме в гражданство РФ в упрощенном порядке, а также право однократного получения вида на жительства на территории РФ для целей последующего получения российского гражданства.

Российским законодательством предусмотрены также специальные меры содействия соотечественникам⁴³, направленные на поддержку общественной или профессиональной деятельности по сохранению русского языка, родных языков народов Российской Федерации, развитию российской культуры за рубежом, укреплению дружественных отношений государств проживания соотечественников с Российской Федерацией и защите прав соотечественников, в том числе языковых.

Следует обратить внимание также на нормативное регулирование соотношения сферы использования русского языка как государственного и сферы использования языков, провозглашенных государственными языками в республиках в составе Российской Федерации.

При регулировании национальной и культурной политики нормативное регулирование опирается на ряд общих нормативных актов, таких как Декларация Верховного Совета РСФСР от 25 октября 1991 г. № 1808/І-І «О языках народов России»⁴⁴, и на положения ст. 26 и 68 Конституции РФ, устанавливающих для граждан — право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества, а для республик — право устанавливать свои государственные языки.

Реализация указанных выше конституционных принципов находит свое выражение прежде всего в положениях Закона «О языках народов Российской Федерации», а также в законодательстве субъектов РФ по вопросам установления государственных языков субъектов РФ (право утверждать государственный и официальный язык, графическую основу)⁴⁵. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П отражен целый ряд сложных проблем, только часть из которых получила законодательное решение после вынесения этого Постановления. В частности, вопрос о надлежащих гарантиях справедливого баланса в изучении государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик в составе Российской Федерации системного решения пока не получил. Таким образом, на законодательном уровне до сих пор не определено, в каких сферах общественных отношений на всей территории должен применяться только

⁴³ В соответствии с Федеральным законом от 24 мая 1999 г. № 99-ФЗ «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом» (СЗ РФ. 1999. № 22. Ст. 2670).

⁴⁴ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 50. Ст. 1742.

⁴⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 ноября 2004 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 10 Закона Республики Татарстан «О языках народов Республики Татарстан», ч. 2 ст. 9 Закона Республики Татарстан «О государственных языках Республики Татарстан и других языках в Республике Татарстан», п. 2 ст. 6 Закона Республики Татарстан «Об образовании» и п. 6 ст. 3 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. И. Хапугина и запросами Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан // СЗ РФ. 2004. № 47. Ст. 4691; Федеральный закон от 11 декабря 2002 г. № 165-ФЗ «О внесении дополнения в ст. 3 Закона РФ “О языках народов Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2002. № 50. Ст. 4926.

общегосударственный русский язык, а в каких наряду с русским языком могут применяться и государственные языки республик в составе Российской Федерации, а также другие языки народов Российской Федерации.

Предложения по разработке концепции государственной языковой политики РФ

Приведенный выше анализ нормативно-правового регулирования в сфере государственной языковой политики позволяет отметить следующие проблемы, которые нуждаются в решении, и сформулировать предложения по формированию государственной языковой политики в Российской Федерации.

I. В отношении системы нормативно-правового регулирования использования языка как государственного необходима систематизация правового регулирования в сфере государственного языка. Очевидно, что само по себе существование двух законов, регулирующих сходные правоотношения, создает предпосылки для противоречий в правовом регулировании. Требуется разработка единого закона, содержащего полное системное регулирование принципов правового регулирования отношений по использованию различных языков в Российской Федерации. Видимо, необходимы разработка и принятие новой редакции Закона о языках народов Российской Федерации, включающей в том числе и нормативные положения, которые сегодня находятся в Законе о государственном языке; в нем необходимо определить содержание языковых прав граждан и описать сферу обязательного использования государственного языка. Значительное внимание закон должен уделить механизмам обеспечения реализации его положений, в том числе компетенции государственных органов в сфере государственной языковой политики.

Следует устранить нечеткость и противоречивость в описании сфер обязательного использования государственного языка Российской Федерации.

Нормативные акты должны содержать механизм установления языковых норм, обязательных для соблюдения при использовании языка как государственного. Если будет сохранен используемый в настоящее время механизм фиксации таких норм — через утверждение перечня словарей, справочников и грамматик, — то при установлении требований к этим источникам должна учитываться их пригодность для выполнения функции фиксации языковых норм именно при использовании языка как государственного и должен существовать механизм актуализации этого перечня.

Действие закона, предписывающего правила обязательного использования государственного языка, должно быть обеспечено механизмами применения санкций за его нарушение. При этом следует учитывать, что ответственность может наступать за нарушение таких положений, которые создают угрозу правам и законным интересам граждан либо общественным интересам, но не за любое формальное отклонение от предписаний закона. К самим предписаниям предъявляется требование четких формулировок и юридической обоснованности. К ответственности следует относить и установление в законе последствий нарушения требований к использованию государственного языка — например, лишение юридической силы документов, составленных с такими нарушениями.

Ответственность следует устанавливать не в законе о языках, поскольку это может нарушить системность правового регулирования, а в законодательстве об административных правонарушениях или другом специальном законодательстве.

Федеральное законодательство о государственном языке должно не только определять требования к правовым инструментам, обеспечивающим его реализацию, но и устанавливать требования к использованию языков народов Российской Федерации в качестве государственных языков республик в составе России, а также определять последствия провозглашения языка государственным языком республики в составе Российской Федерации. Любое решение органов государственной власти субъектов РФ об утверждении языка в качестве государственного требует обязательного утверждения официального источника норм этого языка (словарей, справочников, грамматик), причем не любых, а способных выполнять соответствующие функции.

Последствия утверждения языка в качестве государственного языка республики в составе Российской Федерации для негосударственных организаций и граждан — также предмет федерального регулирования, с учетом конституционного положения о том, что права и свободы граждан (в том числе право на пользование родным языком, ст. 28 Конституции РФ) ограничиваются только федеральным законом.

II. Необходимо четкое определение целей и основных принципов государственной языковой политики. Нормативные акты, регулирующие вопросы использования языка, разрозненны и не объединены в общую систему. Многие положения носят декларативный характер, совершенно лишаясь какого-либо юридического смысла.

Примером может служить ст. 20 Закона «О языках народов РФ»: «Издание всероссийских газет и журналов... осуществля[е]тся на русском языке как государственном языке Российской Федерации. Всероссийские газеты и журналы могут также по усмотрению учредителей издаваться на иных языках».

Очевидно, что такая формулировка совершенно лишена правового содержания: второе предложение практически полностью отменяет первое, предоставляя учредителям право решать, на каком языке будет издаваться учрежденная ими газета или журнал. Первое предложение выглядит так, как будто создает императивное предписание, во втором это императивное предписание неожиданно превращается в диспозитивное.

Подобные казусы, встречающиеся и в других законодательных положениях о правилах использования языка (см., напр., ст. 28 Федерального закона «О железнодорожном транспорте»), свидетельствуют об отсутствии, с одной стороны, ясного представления о пределах необходимого императивного регулирования правил использования языка, а с другой — четкого понимания пределов защиты конституционного права граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст. 26 Конституции РФ), недопустимости дискриминации на основании языковой принадлежности и предотвращения трудностей и неудобств для тех, кто не владеет государственным языком.

Ни Закон «О языках народов РФ», ни Федеральный закон «О государственном языке Российской Федерации» не определяют целей признания русского языка государственным языком Российской Федерации, в результате чего устанавливаемые

этими и другими законодательными актами требования к использованию государственного языка приобретают абстрактный и во многом отвлеченный характер и не могут становиться предметом толкования с точки зрения целей их установления. Неопределенность в границах того, где закон должен устанавливать строгие требования к использованию государственного языка, во многом обусловлена тем же — отсутствия четкого понимания целей правового регулирования статуса государственного языка.

Разумеется, определение таких границ должно быть предметом специального научного анализа, а решение должно приниматься после широкого общественного обсуждения, однако главное — должен быть поставлен вопрос о необходимости сформулировать цели и принципы языковой политики государства, причем как в отношении использования русского языка внутри страны, так и в отношении продвижения русского языка в мире.

Исследования, проводимые в Санкт-Петербургском университете, позволяют предложить следующие цели и принципы осуществления государственной языковой политики внутри Российской Федерации, частично уже сформулированные в предшествующих публикациях на данную тему [6].

Провозглашение какого-либо языка государственным языком, особенно в большом государстве, подобном Российской Федерации, преследует цель обеспечения единства страны. Это единство чаще всего рассматривается как единство всех национальностей (государственный язык — это язык межнационального общения), тогда как единству социальных групп, зачастую разделенных серьезными барьерами в общении, не уделяется достаточного внимания.

Государственный язык должен обеспечивать единство общества и социальную солидарность. Следует уделить особое внимание тому, чтобы каждый член большого социального организма не испытывал чувства отчуждения в обществе лишь потому, что ему что-то непонятно, что у него есть препятствия и ограничения если не в личном общении, то в понимании той информации, которая находится в публичном пространстве и формально адресована любому и каждому. Поскольку в современном мире роль информации чрезвычайно велика, человек может чувствовать себя комфортно, может воспринимать себя как часть общества только там, где обеспечено его право на получение той информации, которая касается его лично, его прав, свобод и обязанностей, и где он может реализовать принадлежащие ему права в публичном общении.

Что это означает на практике? К официальным документам (в первую очередь к нормативным правовым актам) должны предъявляться требования ясности, определенности, недвусмысленности и понятности.

Современному государству следует задумываться не только о межнациональном общении — сегодня эта проблема в Российской Федерации стоит не столь остро, — но и о коммуникации между разными социальными группами. Только такая социальная солидарность позволит успешно развиваться нашему обществу.

Этим целям не уделяется достаточного внимания ни в программных документах, посвященных реализации разных мероприятий в области государственной языковой политики (например, ФЦП «Русский язык»), ни в действующих нормативно-правовых актах.

III. В концепции государственной языковой политики должны найти отражение следующие вопросы.

1. Четко сформулированные требования к текстам, содержащим официальную информацию, должны быть дифференцированы в зависимости от сфер использования государственного языка. Очевидно, что к характеру языка СМИ предъявляются иные требования, нежели к языку нормативных правовых актов. В языке рекламы не допускаются слова и выражения оскорбительного, неэтичного характера или вводящие в заблуждение, а административные регламенты должны отвечать требованиям определенности, недвусмысленности и доступности для восприятия теми, кому они адресованы, в первую очередь гражданами. Следует юридически закрепить обязанность разработчиков проектов нормативных актов и других официальных документов (типовых договоров, форм согласия гражданина и т. д.) обеспечивать их определенность и понятность. Несоблюдение таких требований должно быть основанием для признания правовых актов недействующими в силу требований закона, а не на основании судебных разъяснений, как это сделано сегодня.

Сами сферы обязательного использования государственного языка — предмет научного анализа и обсуждения для возможного уточнения или изменения. Например, деятельность негосударственных организаций, видимо, требует обязательного использования государственного языка лишь в пределах, необходимых для осуществления государственного контроля, а также в письменном либо устном общении с гражданами.

2. Механизм контроля за соблюдением требований к языку при разработке любых официальных документов может быть реализован с помощью обязательной экспертизы проектов нормативных актов (комплексной коммуникативной экспертизы не на предмет грамматических ошибок, а именно с точки зрения доступности для восприятия и определенности) и с помощью установления персональной ответственности виновных в несоблюдении установленных требований.

3. Должны быть сформулированы задачи обучения, прежде всего в школе, коммуникационным навыкам и требования к владению такими навыками. Разумеется, важно изучение грамматики русского языка. Однако не менее важно обучение навыкам владения письменной речью, понимания общей структуры любого высказывания (субъект — объект — предикат), владения разными функциональными стилями языка и правилами их использования.

Владение русским языком именно как государственным языком следует включить и в образовательные стандарты, и в требования экзаменов для мигрантов, и в профессиональные стандарты.

4. Требуется ясность в отношении того, какие языковые нормы обязательны при использовании языка как государственного и каков механизм их установления, в частности, какие требования предъявляются к словарям и справочникам, которые позволяют определять содержание норм современного литературного языка при его использовании в качестве государственного языка.

5. В отношении языков республик в составе РФ должны быть сформулированы требования к правовому признанию языка государственным языком, в том числе обязательное указание на источники определения норм языка, получающего статус государственного.

Литература

1. Доровских Е. М. Право и национальный язык: регулирование языковых отношений в Российской Федерации. М.: Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Российская академия наук, 1996. 50 с.
2. Ягудин Ш. Ш. Конституционно-правовые основы государственных языков в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 28–32.
3. Ермошин Г. Государственно-правовые аспекты языковых отношений // Российская юстиция. 1998. № 3. С. 19–21.
4. Букчина Б. З., Сазонова И. К., Чельцова Л. К. Орфографический словарь русского языка. М.: «АСТ-ПРЕСС», 2008. 424 с.
5. Резниченко И. Л. Словарь ударений русского языка. М.: «АСТ-ПРЕСС», 2008. 943 с.
6. Белов С. А., Кропачев Н. М. Что нужно, чтобы русский язык стал государственным? // Закон. 2016. № 10. С. 100–112.

Для цитирования: Белов С. А., Кропачев Н. М., Соловьев А. А. Разработка концепции и нормативно-правовое обеспечение государственной языковой политики Российской Федерации // Вестник СПбГУ. Право. 2017. Т. 8. Вып. 1. С. 42–61. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2017.103.

References

1. Dorovskikh E. M. *Pravo i natsional'nyi iazyk: regulirovanie iazykovykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii* [Law and National Language: Regulation of Language Relations in the Russian Federation]. Moscow, Sovet Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii, Rossiyskaya akademiya nauk, 1996. 50 p. (In Russian)
2. Yagudin Sh. Sh. Konstitutsionno-pravovye osnovy gosudarstvennykh iazykov v Rossiiskoi Federatsii [Constitution-law grounds of state languages in the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2014, no. 3, pp. 28–32. (In Russian)
3. Ermoshin G. Gosudarstvenno-pravovye aspekty iazykovykh otnoshenii [State-law aspects of language relations]. *Rossiiskaia iustitsiia* [Russian Judiciary], 1998, no. 3, pp. 19–21. (In Russian)
4. Bukchina B. Z., Sazonova I. K., Chel'tsova L. K. *Orfograficheskii slovar' russkogo iazyka* [Orthographic Dictionary of the Russian Language]. Moscow, AST-PRESS Publ., 2008. 424 p. (In Russian)
5. Reznichenko I. L. *Slovar' udarenii russkogo iazyka* [Accent Dictionary of the Russian Language]. Moscow, AST-PRESS Publ., 2008. 943 p. (In Russian)
6. Belov S. A., Kropachev N. M. Chto nuzhno, chtoby russkii iazyk stal gosudarstvennym? [What do you Need to Make Russian the State Language?]. *Zakon* [Law], 2016, no. 10, pp. 100–112. (In Russian)

For citation: Belov S. A., Kropachev N. M., Soloviev A. A. Working out a concept and the normative legal provision of the state language policy in the Russian Federation. *Vestnik SPbSU. Law*, 2017, vol. 8, issue 1, pp. 42–61. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2017.103.

Статья поступила в редакцию 30 сентября 2016 г.,
рекомендована к публикации 1 декабря 2016 г.