

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ОТВЕТСТВЕННЫЕ ЮРИСТЫ



СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ БЕЛОВ

доцент, директор НИИ проблем
государственного языка СПбГУ,
кандидат юридических наук

s.a.belov@spbu.ru

ПРАВОВЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЯЗЫКА В ОБРАЗОВАНИИ

В статье анализируются требования, предъявляемые действующим российским законодательством к языку обучения и изучению языка при получении образования. Отталкиваясь от целей и смысла провозглашения русского языка государственным языком Российской Федерации, автор критически оценивает реализацию законодательных требований в федеральных государственных образовательных стандартах, приходя к выводу о необеспеченности норм закона положениями этих стандартов. Также исследуется соотношение нормотворческой компетенции Российской Федерации и ее субъектов (главным образом республик) в части установления требований к языку обучения и изучению языка — как государственного языка РФ, так и государственных языков республик в составе Российской Федерации.

Ключевые слова: государственный язык, государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик в составе Российской Федерации, Закон об образовании, образовательные стандарты

Статья 14 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (далее — Закон об образовании) сформулирована как ряд гарантий языковых прав граждан в сфере образования, она регламентирует два взаимосвязанных вопроса — язык обучения и изучение языка. В основном и указанная статья, и другие положения Закона об образовании, затрагивающие вопросы языка, касаются именно языка обучения и в значительно меньшей степени уделяют внимание требованиям к изучению языка.

В отношении и языка обучения, и изучения языка Закон ориентирован на то, чтобы обеспечить гражданам Российской Федерации гарантии, связанные с ролью и ме-

стом государственного языка в современном Российском государстве. Действующее сегодня законодательное регулирование опирается на общую норму, сформулированную в ст. 68 Конституции РФ. Эта норма устанавливает, что на всей территории России государственным языком является русский язык; республики в составе РФ вправе устанавливать свои государственные языки, которые будут иметь статус второго государственного языка на территории этих республик; народам гарантируется право на сохранение родного языка.

В Законе РФ от 25.10.1991 № 1807-1 «О языках народов Российской Федерации» и Федеральном законе от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» указано, что статус государственного языка предполагает обязательность его использования в сферах, определенных этими законами и иными нормативными правовыми актами. Этот статус также включает необходимость защиты и поддержки использования государственного языка и право граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации.

Право на пользование государственным языком связано с тем, что именно государственный язык обеспечивает возможность участия гражданина в тех сферах общественной коммуникации, которые имеют существенное значение для реализации его прав, свобод и законных интересов. Задача государственного языка — обеспечить доступность информации, непосредственно затрагивающей гражданина, и возможность реализации прав, гарантированных Конституцией, реализация которых требует участия в общественной коммуникации¹.

Статья 14 Закона об образовании в качестве первого и базового принципа регламентации языка обучения гарантирует каждому получение образования на государственном языке Российской Федерации, а дошкольного, начального общего и основного общего образования для граждан Российской Федерации — не только на государственном, но и на родном языке из числа языков народов Российской Федерации. Такое соотношение гарантий предполагает, что получение образования начальных уровней должно быть обеспечено любому гражданину Российской Федерации независимо от владения государственным языком Российской Федерации. Получение образования последующих уровней, в том числе среднего и высшего профессионального образования, *гарантируется* государством *только на государственном языке Российской Федерации*, хотя может осуществляться образовательными организациями в соответствии с их локальными актами и на других языках.

Предполагается, что в рамках дошкольного и общего образования каждый гражданин Российской Федерации станет владеть государственным языком Российской Федерации в объеме, необходимом для его последующего участия в общественной жизни, а также для получения профессионального образования и осуществления профессиональной деятельности. Государственный язык Российской Федерации обеспечивает единое информационное и коммуникативное пространство внутри страны, и именно поэтому ч. 3 ст. 14 Закона об образовании, признавая возмож-

¹ См.: Белов С.А., Кропачев Н.М. Что нужно, чтобы русский язык стал государственным? // Закон. 2016. № 10. С. 100–112.

ность изучения наряду с государственным языком Российской Федерации также государственных языков республик в составе Российской Федерации, требует, чтобы такое изучение осуществлялось не в ущерб изучению государственного языка Российской Федерации (в этом отношении ч. 3 ст. 14 реализует правовую позицию, сформулированную Конституционным Судом РФ в постановлении от 16.11.2004 № 16-П). Правда, объем и характер изучения государственного языка Российской Федерации Закон об образовании непосредственно не регламентирует, отдавая этот вопрос на усмотрение органов, которые утверждают образовательные стандарты.

Уровень освоения языка как *требование к обучению языку*, т.е. уровень приобретаемых языковых компетенций, — вопрос крайне важный, поскольку от качества освоения языка зависит реальная способность использовать его как государственный язык в качестве и автора, и читателя текстов, распространяемых в сферах обязательного использования государственного языка. Важно подчеркнуть, что ст. 14 Закона об образовании указывает на обязательность изучения именно государственного языка Российской Федерации. Изучение русского языка как государственного предполагает, что оно будет проходить в соответствии со всеми стилистическими особенностями, характерными для использования языка в сферах его обязательного использования как государственного языка. К сожалению, в настоящее время этому не уделяется достаточного внимания в федеральных государственных образовательных стандартах (ФГОСах) и других документах, затрагивающих данный вопрос.

Основная проблема сводится к тому, что, включая в образовательный стандарт требования к освоению языка, разработчики отождествляют общее владение языком и умение использовать язык как государственный. В то же время владение особенностями языка как государственного предполагает знание требований, которые предъявляются к использованию языка как государственного, в том числе сфер его обязательного использования и норм, соблюдение которых в этих сферах обязательно. Изучение языка как государственного предполагает знание особенностей лексики, допустимой к употреблению при использовании языка как государственного, в том числе требований Федерального закона от 01.06.2005 № 53-ФЗ «О государственном языке Российской Федерации» соблюдать нормы современного русского литературного языка, не употреблять нецензурную брань и иностранные слова, имеющие аналоги в современном русском языке, а также следовать указаниям официальных источников правил русского языка — словарей, список которых утвержден приказом Минобрнауки России от 08.06.2009 № 195. Требуется также знание стилистических особенностей употребления языка в сферах обязательного использования языка как государственного. За редким исключением эти особенности изучения языка именно как государственного (вытекающие из ч. 2 ст. 14 Закона об образовании) не отражаются в государственных образовательных стандартах.

Во ФГОСе начального общего образования (утвержденном приказом Минобрнауки России от 06.10.2009 № 373, в настоящее время действует в редакции 2015 г.) предусматривается «осознание значения русского языка как государственного языка» и «получение первоначальных представлений о русском языке как государственном

языке», однако содержание ни этого значения, ни этих первоначальных представлений не конкретизируется и формулируется практически так же, как и требования к освоению родного языка и иностранного языка.

Во ФГОСах основного и среднего общего образования (утвержденных приказами Минобрнауки России от 17.12.2010 № 1897 и от 17.05.2012 № 413, в настоящее время действуют в редакции 2015 г.) предусматривается «воспитание ценностного отношения к русскому языку как государственному языку Российской Федерации», но в чем эта ценность состоит, не раскрывается. От учебных планов формально требуется преподавание и изучение государственного языка Российской Федерации, однако анализ их содержания показывает, что речь идет об освоении основных норм литературного языка на уроках русского языка и литературы. Если в современной лингвистике под литературным языком обычно понимают основную, наддиалектную форму существования языка, характеризующуюся большей или меньшей обработанностью, полифункциональностью, стилистической дифференциацией и тенденцией к регламентации², то во ФГОСах литературный язык очевидно отождествляется с языком художественной литературы. Никаких особенностей других стилевых форм языка и их специфики как предмета для изучения в стандартах не предполагается, а результат обучения ограничивается «сформированностью представлений о системе стилей художественной литературы». Никакие другие стили языка во ФГОСах общего образования не упоминаются.

При этом, как было совершенно справедливо отмечено в письме Минобрнауки Республики Татарстан от 02.12.2008 № 7592/8 об особенностях изучения русского языка и литературы, коммуникативная направленность в обучении языку должна реализовываться в соответствии с новыми стандартами, с помощью использования современной теории речевого общения, теории речевой деятельности. В процессе обучения необходимо уделять внимание многоаспектному языковому анализу речевого высказывания, всем типам норм современного русского литературного языка (общезыковым, коммуникативным и этическим). Ученики должны быть нацелены на формирование умений опознавать, анализировать, классифицировать языковые факты, оценивать их с точки зрения нормативности, целесообразности употребления в речи. При составлении учебных программ нужно ориентироваться на жизненные потребности учащихся, давать им возможность различать функциональные разновидности языка и моделировать речевое поведение в соответствии с задачами эффективного общения, важно научить осознанному отбору и организации языковых средств. Применительно к коммуникативным функциям языка как государственного эти принципы не нашли полноценного отражения во ФГОСах общего образования.

Не лучше обстоит дело и со ФГОСами высшего образования. Из действующих сегодня более 600 ФГОСов высшего образования только в 11 предусматривается требуемое ст. 14 Закона об образовании изучение государственного языка. В 8 новейших стандартах из этих 11 речь идет, как и во ФГОСах общего образования, лишь об общих требованиях к результатам обучения. Так, ФГОС 32.05.01 Медико-

² См.: Лингвистический энциклопедический словарь. М., 1990. С. 270.

профилактическое дело (уровень специалитета, утвержден приказом Минобрнауки России от 16.01.2017 № 21) требует по итогам обучения «владение письменной и устной речью на государственном языке Российской Федерации»; ФГОС по специальности 52.05.01 Актерское искусство (специалитет, приказ Минобрнауки России от 07.09.2016 № 1146) — «владение государственным языком Российской Федерации — русским языком»; ФГОС по направлению подготовки 07.04.03 Дизайн архитектурной среды (магистратура, приказ Минобрнауки России от 09.09.2015 № 991) — владение «способностью свободно пользоваться государственным языком Российской Федерации»; ФГОС по направлению подготовки 24.04.02 Системы управления движением и навигация (магистратура, приказ Минобрнауки России от 06.03.2015 № 166) — «свободное владение литературной и деловой письменной и устной речью на государственном языке Российской Федерации»; ФГОС по направлению подготовки 24.04.01 Ракетные комплексы и космонавтика (магистратура, приказ Минобрнауки России от 06.03.2015 № 164) — «свободное владение литературной и деловой письменной и устной речью на государственном языке Российской Федерации»; ФГОС по направлению подготовки 15.04.02 Технологические машины и оборудование (магистратура, приказ Минобрнауки России от 21.11.2014 № 1489) — способность «свободно пользоваться литературной и деловой письменной и устной речью на государственном языке Российской Федерации»; ФГОС по направлению подготовки 41.04.04 Политология (магистратура, приказ Минобрнауки России от 03.11.2015 № 1294) — «владение навыками осуществления эффективной коммуникации в профессиональной среде, способность грамотно излагать мысли на государственном языке Российской Федерации и иностранном языке в устной и письменной речи»; ФГОС по направлению подготовки 41.04.05 Международные отношения (магистратура, приказ Минобрнауки России от 01.07.2016 № 785) — владение политически корректной устной и письменной речью в рамках профессиональной тематики на государственном языке Российской Федерации, владение профессиональной терминологией и понятийным аппаратом сферы международной деятельности на государственном языке Российской Федерации

Только в трех государственных образовательных стандартах высшего профессионального образования, утвержденных Минобрнауки задолго до вступления в силу Закона об образовании (в 2005–2006 гг.), более полно раскрываются те требования к изучению языка, которые учитывают его специфику именно как государственного языка. Например, в стандарте по специальности 100201 Туризм (квалификация «специалист по туризму», утвержден приказом Минобрнауки России 20.01.2006) в федеральном компоненте общих гуманитарных и социально-экономических дисциплин среди требований к обязательному минимуму содержания основной образовательной программы подготовки предусматривается изучение стилей современного русского литературного языка, языковой нормы, ее роли в становлении и функционировании литературного языка; нормативных, коммуникативных, этических аспектов устной и письменной речи; функциональных стилей современного русского языка, в том числе научного, официально-делового и публицистического, их особенностей, сфер функционирования, жанрового разнообразия; языковых формул официальных документов, приемов унификации языка служебных документов; интернациональных свойств русской официально-деловой письменной речи; языка и стиля распорядительных и инструктивно-методических документов, правил оформ-

ления документов, речевого этикета в документах. Похожие требования сформулированы в стандартах по специальностям 080800 Прикладная информатика (квалификация «бакалавр прикладной информатики», утвержден Минобрнауки России 27.12.2005) и 030505 Правоохранительная деятельность (квалификация «юрист», утвержден Минобрнауки России 27.12.2005).

Требования к изучению государственного языка могут устанавливаться только во ФГОСах. Попытки республик в составе РФ установить требования к обязательному включению изучения государственных языков республик в образовательные программы рассматриваются судами как нарушение пределов нормотворческой компетенции органов государственной власти республик. Такое решение в отношении Закона Республики Саха (Якутия) «О языках в Республике Саха (Якутия)» было принято Верховным судом Республики Саха (Якутия) 29.05.2015 и оставлено в силе апелляционным определением ВС РФ от 23.09.2015 № 74-АПГ15-20. В определении ВС РФ было упомянуто, что органы государственной власти республик могут содействовать изучению государственных языков республик иными способами. Полномочия этих органов позволяют принимать меры, обеспечивающие такое изучение, но не принуждающие образовательные организации к обязательному обучению на этих языках. Это может быть поддержка из средств республиканского бюджета издания учебно-методических материалов, финансирование разработки учебных программ, издание учебной литературы, финансирование организации подготовки преподавателей и т.п. Подобные меры предусматриваются программами поддержки и развития государственных языков некоторых республик в составе РФ. Например, в настоящее время действует государственная программа Республики Дагестан «Изучение языков народов Дагестана» (утвержденная постановлением Правительства Республики Дагестан от 25.11.2014 № 560) и государственная программа Республики Татарстан «Сохранение, изучение и развитие государственных языков Республики Татарстан и других языков в Республике Татарстан на 2014–2020 годы» (утв. постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 25.10.2013 № 794). В Республике Татарстан подобные программы развития изучения языков утверждены также и на уровне муниципальных районов и городских округов.

При этом ч. 3 ст. 14 Закона об образовании предусматривает изучение государственных языков республик в составе Российской Федерации «в соответствии с законодательством республик Российской Федерации». Можно предположить, что это положение подразумевает установление законодательством и подзаконными актами республик требований к организации и содержанию обучения государственным языкам республик, но не позволяет ни требовать обязательного изучения государственных языков (наряду с другими языками народов Российской Федерации как родных языков), ни устанавливать соотношение объема изучения этих языков и государственного языка Российской Федерации. Эти вопросы остаются на усмотрение образовательных учреждений, и даже в самом Законе об образовании содержится лишь одно общее и совершенно неконкретное требование (чтобы изучение других языков осуществлялось «не в ущерб преподаванию и изучению государственного языка Российской Федерации»), воспроизводящее, как указывалось выше, столь же общую формулировку постановления КС РФ от 16.11.2004 № 16-П. Содержащееся в письме Минобрнауки России от 04.06.2013 № МОН-П-2004 «Об изучении языков»

разъяснение о том, что количество часов, отводимых на преподавание учебного предмета «Родной (нерусский) язык и литература», устанавливаются *субъектом РФ или* самостоятельно образовательным учреждением, расходится с толкованием ст. 14 Закона об образовании в судебной практике.

При этом свобода образовательных организаций в определении содержания образовательной программы в части изучаемых языков распространяется и на возможность преподавания русского языка как иностранного для тех граждан, для которых родным является иностранный язык (письмо Минобрнауки России от 23.01.2015 № ВК-74/05 «Об обучении иностранных граждан русскому языку как иностранному»).

Требования ст. 14 Закона об образовании к языку обучения, в отличие от требований к изучению языка, имеют диспозитивный характер. В качестве общего правила ч. 2 ст. 14 Закона об образовании предусматривает, что образовательная деятельность в образовательных организациях Российской Федерации осуществляется на государственном языке Российской Федерации, однако образование может быть получено также на иностранном языке в соответствии с образовательной программой, т.е. по выбору самой образовательной организации. Подобное диспозитивное правило включено во все ФГОСы, изданные после 2012 г.

Важно отметить, что ч. 5 ст. 14 Закона об образовании предоставляет возможность получения образования в соответствии с образовательной программой именно на иностранном языке. Механизм реализации гарантированного ч. 4 ст. 14 Закона об образовании права граждан на получение дошкольного, начального и основного общего образования на родном языке прямо не регламентирован. Указано лишь, что это право обеспечивается «в пределах возможностей, предоставляемых системой образования» путем «создания необходимого числа соответствующих образовательных организаций, классов, групп, а также условия для их функционирования».

Анализ ст. 14 Закона об образовании позволяет сделать вывод, что в части определения языков обучения органы государственной власти субъектов РФ, в том числе республик, обладают большей свободой усмотрения и могут в тех случаях, когда сочтут это необходимым, создавать образовательные организации и в качестве учредителей предписывать им организовывать классы и группы, обучение в которых будет осуществляться не на государственном языке Российской Федерации, а на языках народов Российской Федерации, в том числе на государственных языках республик в составе РФ.

В 2016 г. СПбГУ по заказу Минобрнауки России провел мониторинг состояния и развития языков народов России, включая состояние изучения русского языка (как родного, как неродного, как иностранного) в образовательных организациях Российской Федерации. Его результаты показали, что на уровне среднего образования количество учреждений, осуществляющих обучение на родном (нерусском) языке, составляет от 2,8% в сельской местности до 13,3% в городах, при этом количество учеников, использующих в качестве языка обучения нерусский язык, значительно меньше и составляет 1,9% от общего числа учеников, из которых на обучение

в 1–4-м классе приходится 60%, 5–9-м классе — 33 %, а в 10–11-м классе — лишь 7%. Таким образом, на практике очевидна тенденция к уменьшению объема использования нерусского языка на более высоких уровнях системы образования. Если в качестве предмета изучения в российских школах используются 74 языка народов РФ, то в качестве языка обучения — 12 (не считая русского), среди которых один — украинский — не относится к государственным языкам республик в составе РФ.

Полномочия органов власти субъектов РФ по выбору языка обучения распространяются только на уровни дошкольного, начального и основного общего образования и не касаются ни среднего, ни высшего профессионального образования, которое по усмотрению самих образовательных организаций может осуществляться, как следует из буквального прочтения ст. 14 Закона об образовании, либо на государственном языке Российской Федерации, либо на иностранном языке, но не на языках народов Российской Федерации. На практике, например, в Республике Татарстан татарский язык в качестве языка обучения в республиканских вузах широко использовался несколько лет назад³ и фактически перестал использоваться сегодня. Выбор государственного языка Российской Федерации в данном случае предопределен общим предположением, что осуществление любой профессиональной деятельности в Российской Федерации требует владения государственным языком, а иностранного языка — стремлением интеграции российской системы профессионального образования в мировую образовательную и научную среду, в мировой рынок образовательных услуг.

³ См.: Мухарямова Л.М., Моренко И.Б., Петрова Р.Г., Салахатдинова Л.Н. Проблема доступности высшего образования для учащихся национальных школ: этносоциальные аспекты // Социологические исследования. 2004. № 3. С. 58–66.