УДК 341.231.14:341215.2

Седнєва Н.О., Миколаївський державний аграрний університет

Седнєва Наталя Олександрівна – здобувач Миколаївського державного гуманітарного університету імені Петра Могили

Регулювання мовних питань в Україні та Європейська хартія регіональних мов чи мов меншин

У статті розглядаються питання державного регулювання мовної політики України періоду Незалежності. Зокрема звертається увага на ратифікацію Європейської хартіїї регіональних мов чи мов меншин. Виокремлюються основні пріоритети та проблемні питання, що постали перед Україною на шляху до вирішення мовних питань.

The questions of the state adjusting of language policy of Ukraine in period of independence are examined in the article. In particular pay attention to ratification of European Charter for Regional or Minorities Languages. It is selected basic prioritiyy and problem questions which got up before Ukraine on a way to the decision of linguistic questions.

Питання врегулювання мовної проблеми, що на сьогоднішній день досить гостро постає в Україні, знаходять своє відображення в мовній політиці держави. Під державною мовною політикою слід розуміти комплекс дій і заходів, які проводяться державою з метою досягнення певних цілей у сфері мовних відносин [1]. За своїм визначенням слово “політика” передбачає певний рух від заданої поточної ситуації до того, що називається “метою і завданнями”. Конкретно цей рух виражається в діях та заходах, які проводяться з метою змінити (або лишити незмінною) ситуацію так, щоб було досягнуто “мети і завдань”. Те саме стосується й мовної політики. Вона існує тільки для того, щоб досягати певної мети в сфері мовних відносин [2].

Не можна замовчувати той факт, що певні, досить вагомі кроки в напрямку врегулювання мовної ситуації в Україні вже зроблені. Це, в першу чергу, п. 10 Конституції України, в якому українська мова визнана державною, а мови меншин отримали право вільного розвитку та законодавчого захисту і підтримки [3]. Це Постанова Кабінету Міністрів України „Про заходи щодо реалізації Програми “Україна-2010”, прийнята 18 жовтня 1999 р., в якій визначено принцип створення умов для неконфронтаційної взаємодії мов в Україні, наголошено на важливості дотримання принципів мовної політики, правових та організаційних засад розвитку, застосування державної мови та мов національних меншин, прав громадян на користування рідною мовою [4]. Правовою основою для здійснення державної мовної політики в Україні є Закон України “Про мови в Українській РСР”, Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 року щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України, а також інші законодавчі акти, зокрема закони України “Про національні меншини в Україні”, “Про освіту”, “Про інформацію”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про видавничу справу”, “Про рекламу”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” тощо [5]. Розглядались ці питання на Парламентських слуханнях 12 березня 2003 року, на яких було розроблено низку завдань про подальшу роботу в вирішенні питань мовної політики України.

Отже, робота в напрямку врегулювання

мовних проблем з боку держави та Уряду здійснюється. Однак постають питання: Чи вирішуються ці проблеми? Чи є чітка позиція в цьому напрямі? Адже не секрет, що досить гострим і болючим (на жаль, не єдиним) є питання "протистояння" української та російської мов на теренах України. Як слушно зауважує Є.Плахута, Україна не може остаточно визначитися зі статусом російської мови в державі. Порівнюючи досвід ведення мовної політики таких країн, як Латвія, Білорусь та Україна, вчений доходить висновку: "...Латвія, Білорусь та Україна є прикладами трьох принципово різних підходів до здійснення мовної політики... Ці три країни, попри всю їх різність, мають одну схожу проблему – "проблему російської мови". Латвія веде політику жорсткого спротиву російській мові... Так само чіткою є й мовна політика Білорусі. Правда, вона, навпаки, на відміну від Латвії, всіляко заохочує розвиток на своїй території російської мови... Попри всі незаперечні відмінності, мовна політика обох держав має важливі спільні ознаки. По-перше, люди, які її проводять, знають, чого хочуть. І в Латвії, і в Білорусі чітко видно цілі мовної політики. Більше того, вона безпосередньо корелюється як із загальною стратегією розвитку держави в цілому, так і з відносинами з Росією, зокрема... Цей досвід регулювання мовних відносин в Латвії та Білорусі особливо увиразнює картину українських реалій у цій сфері. Якщо Латвія, висловлюючись образно, каже російській мові "ні", Білорусь – "так", то Україна каже "не знаю"... Адже не секрет, що серед значної частини українського істеблішменту побутує думка про корисність збереження тут позицій російської мови" [6].

І дійсно, українське законодавство досить прозоре щодо дотриманням переходу (чи непереходу) на державну мову під час офіційного та побутового спілкування і досить лояльне до розповсюдження і функціонування мов національних меншин, яких на території України близько 100 [7].

Чи не у зв'язку з такою невизначеністю ми маємо вдосталь законопроектів Закону „Про мови" і дотримуємось Закону УРСР „Про мови в УРСР"? Чи не тому виникають національні суперечки в країні, що держава не може дати остаточної відповіді: яка ж мова для України є мовою загальнонаціонального спілкування?

З цього приводу хочеться звернути увагу на основні положення та суперечки Закону України "Щодо ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин". Цей законодавчий документ досить важливий тому, що при вступі до Ради Європи Україна заявила про себе як про європейську державу, розширивши тим самим не лише свій політичний, але й економічний, соціальний, культурний простір. Проте як сам процес затвердження та прийняття цього законопроекту, так і ухвалені остаточні положення в ньому є досить суперечливими для України.

Досить цікавим щодо розуміння положень Європейської хартії 1992 року є дослідження Пілюк С. "Поняття регіональної мови та меншинної мови" [8], що розкриває тлумачення тексту документа з мови оригіналу українським законопроектом. Підкреслюються досить вагомі розбіжності, які, зокрема, витлумачують "меншинну мову" на "мову меншин", що не є тотожним поняттям. Мабуть, і через це виникають проблеми, які ми розглянемо далі.

Період розробки Європейської хартії регіональних мов або меншин тривав майже 35 років (з 1957-го по 1992 рік), що засвідчує складний процес узгодження концептуальних засад документа між різними сторонами. Така ситуація демонструє еволюцію підходів та поглядів щодо усвідомлення важливості обов'язків держави відносно збереження та розвитку тих регіональних мов, які цього потребують. Це вказує на усвідомлення того, що поняття інтеграції не мають замінюватися поняттями асиміляції. Про неоднозначність процесу сприйняття документа свідчить той факт, що Хартія була відкрита для підписання 5 листопада 1992 року, набравши чинності лише 1 березня 1998 року після приєднання до неї п'ятої країни відповідно до вимог ст. 19 документа. Станом на 17 жовтня 2002 року її підписали 29 держав (із 44 членів РЄ), у 17 з яких вона ратифікована. Частина країн-членів РЄ не приєдналася до документа. Загалом для ратифікації документа можна покласти на себе зобов'язання в цілому з 35 пунктів і ратифікувати трьома різними рівнями зобов'язань. Україна пішла за максимальним колом [9].

З Преамбули Хартії випливає, що основною метою документа насамперед є збереження культурної та історичної спадщини, "охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи" як невід'ємної частини культурного багатства і традицій континенту. В документі наголошується на врахуванні важливості міжкультурного діалогу і багатомовності та підкреслюється, що "охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх". Питання "розвитку регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи, – як слідує з Хартії, – є важливим внеском у розбудову Європи, що грунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності" [10].

Ухвалений 1992 року Радою Європи документ, що мав на меті створити сприятливі умови для використання мов меншин і обмежити можливості держави витісняти їх із

публічного життя, утверджуючи офіційну мову як єдину публічну, викликав неоднозначне ставлення в багатьох країнах, де його відтак не поспішають ратифікувати, попри дедалі сильніший уніфікаційний тиск "європейських стандартів". Утім, хартія припускає різні рівні зобов'язань держави в певній сфері, що враховували б специфічні потреби носіїв мови (що залежать, зокрема, від їх чисельності й концентрації) та пріоритети й можливості держави. Скажімо, можна зобов'язатися надавати певною мовою меншини лише дошкільну й середню освіту, "принаймні для тих учнів, родини яких цього просять і кількість яких вважається достатньою", – а можна змусити себе також "забезпечити надання" професійної та вищої освіти. Більшість держав хоче обмежитися нижчим рівнем, та носії маловживаних мов зазвичай і не прагнуть здобувати вищу освіту мовою, яка потім зробить їх неконкурентоспроможними на ринку праці. Аналогічні можливості вибору надано й щодо вживання мов меншин у судочинстві, реґіональних і місцевих органах влади, сфері послуг, мас-медіа, культурному, економічному та соціальному житті. Єдина вимога хартії – кожна держава мусить при ратифікації взяти не менше від обумовленої кількості зобов'язань (загалом і за певними статтями). Водночас застережено, що "захист і підтримка реґіональних мов і мов меншин не має шкодити офіційним мовам і потребі їх вивчати" [11].

Відповідно до зобов'язань, узятих при вступі до РЄ в 1995 році, Україна повинна була приєднатися до Хартії упродовж року.

Український уряд у своєму проекті закону про ратифікацію хартії намагався, виконуючи необхідну умову, не зашкодити державній мові й не створити державі додаткових проблем, зокрема фінансових. Це завдання полегшувалось тим, що у нашій країні носіям низки меншинних мов, принаймні в місцях їх компактного проживання, надано – скажімо, в галузі освіти, культури, медіа – можливості нижчого, а то й середнього рівня. Тож закон про ратифікацію міг бути по суті видозміненим законом про національні меншини, що його західні експерти називали таким, який цілком відповідає міжнародним стандартам. Але таке збереження статус-кво не влаштовувало багатьох російськомовних депутатів та представників інших меншин. Їхній альтернативний проект передбачав для "мов національностей", що становлять понад 20 відсотків усього населення певної адміністративно-територіальної одиниці, використання в усіх сферах публічного життя на найвищому з можливих рівнів, – тобто робив їх на відповідній території по суті офіційними (приміром, місцева влада мала не лише відповідати мовою меншини громадянам, які нею звертаються, а взагалі "використовувати" цю мову). Практично єдиною такою мовою була російська, що мала б офіційні права, крім Криму, ще в семи східних і південних областях та в Києві. Інші мови могли б вийти на такий рівень хіба що в межах окремих районів і населених пунктів; зате деякі з них – румунська на Буковині, угорська на Закарпатті й кримськотатарська в Криму, що представляли групи відносною чисельністю понад 10 відсотків, здобули б проміжний і теж немалий обсяг прав (за окремими параметрами він відповідав тому, що його чинний закон про мову дозволяв лише в місцевостях, де представники меншини становили більшість). Всім іншим належало «у міру розумної можливості» сприяти на найнижчому передбаченому хартією рівні. Оскільки проти такого варіанту ратифікації категорично виступали не лише націонал-демократи, а й виконавча влада, альтернативний проект не здобув підтримки під час першого розгляду у Верховній Раді, як і урядовий, що його відкидали ліві та деякі інші російськомовні депутати.

Україна підписала Хартію 2 травня 1996 року. Верховна Рада України 24 грудня 1999 року прийняла закон про ратифікацію Хартії. Згідно із законом про міжнародні договори, закон про ратифікацію підписував і оприлюднював не Президент, а голова Верховної Ради, чим тоді ще владний Олександр Ткаченко негайно й скористався, опублікувавши закон у "Голосі України" ще до нового року. Але Президентові правники знайшли вихід. Оскільки закон про договори ухвалено раніше, ніж Конституцію, то чинним він був лише остільки, оскільки їй не суперечив, – а вона не робить для документів про ратифікацію винятку з-поміж інших законів, що їх ухвалює парламент і підписує Президент. На цій підставі Конституційний Суд на подання групи депутатів і визнав 12 липня 2000 року закон про ратифікацію Хартії, а також відповідну статтю закону про договори, неконституційним (скасувавши лише один із багатьох ратифікованих на підставі "неправильного" закону міжнародних актів, КСУ дав ще одну підставу для тверджень про його заанґажованість). А доки це сталося, МЗС під усілякими приводами відмовлялося надіслати ратифікаційну грамоту до Страсбурґа (через три місяці після чого вона б набула чинності для нашої держави). У Раді Європи, втім, на цей зиґзаґ зреаґували досить спокійно: ніщо не заважає Верховній Раді ратифікувати хартію заново, з дотриманням усіх норм. Тож ратифікація посіла місце в списку невиконаних зобов'язань України перед РЄ і напередодні нашого вирішального звіту у Страсбурзі знову

стала однією з причин головного болю українських керівників. Відтак Президент знову подав до парламенту проект закону про ратифікацію та попросив поквапитися з його розглядом. Виконавча влада воліла б, ясна річ, того ж таки необтяжливого варіанта ратифікації, який вона пропонувала два роки тому. Натомість борці за права мов меншин вважали, що треба повторно ухвалити закон, скасований Конституційним Судом, – тільки дотримавшись процедури (зокрема, надіславши його на підпис Президентові). Тож в майбутньому законі про мови було зафіксовано по суті офіційний статус російської принаймні в реґіонах із понад 20-відсотковою чисельністю росіян [12].

Які мовні права захищають ініціатори розширеного варіанта ратифікації? Щоб не мати клопоту зі зміною статті 10 Конституції, борці за мовну рівноправність погоджуються залишити державною тільки українську мову. Зате офіційними (тобто, як нарешті пояснено, робочими мовами органів влади й самоврядування в їхній документації, службовому спілкуванні та відносинах із громадянами) мають на всій території країни бути українська й російська, і вибір тієї або іншої в жодній ситуації не реґламентується. Чиновники мусять володіти "мовами, поширеними серед населення", і громадяни мають лише право звертатися до них однією з офіційних мов, але не одержувати тією самою мовою відповідь. Окрім української та російської, "в адміністративно-територіальних одиницях, в яких широко поширені інші мови національних меншин, ці мови також використовуються як офіційні". Але запровадити такий статус має відповідна рада, тож можна не сумніватися, що його мали б лише мови місцевої більшості, а ніяк не 20- чи 10-відсоткової меншості. Тобто закон ніяк не сприяв би збереженню й активізації вживання мов тих меншин, що в силу певних причин стали малопоширеними й опинилися під загрозою виходу з обігу на певній території чи й цілковитого вимирання – а саме такі мови є предметом першочергової опіки Хартії [13].

15 травня 2003 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Щодо ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншостей" (всупереч рекомендаціям парламентських слухань 12 березня 2003 р. "Про функціонування української мови в Україні", на яких Верховній Раді аргументовано пропонувалось відкласти цю ратифікацію до прийняття нового Закону про розвиток і застосування мов в Україні. Закону, який повинен передбачити реальний механізм захисту й утвердження української мови як державної), а 5 червня його підписав Президент Л. Кучма. Положення Хартії, прийняті Верховною Радою України, поширюються на наступні мови (стаття 2 Закону про ратифікацію) за ступенем їхнього вживання (стосовно всього населення України): білоруська – 0,11%, болгарська – 0,27, угорська – 0,31, гагаузька – 0,05, грецька – 0,01, єврейська – менше 0,01, кримсько-татарська – 0,47, молдавська – 0,37, німецька – менше 0,01, польська – 0,04, румунська – 0,29, російська – 29,64, словацька – менше 0,01 відсотка. До кожної з названих мов в Україні застосовуються положення Хартії (ІІІ частина) у сфері освіти (стаття 8), діяльності адміністративних органів і сфері надання публічних послуг (стаття 11), транскордонних обмінів (стаття 14), у діяльності засобів масової інформації (стаття 11), культурної діяльності і засобах її здійснення (стаття 12). Крім того, положення Хартії застосовуються в сфері судової влади, зокрема у кримінальному, цивільному чи судочинстві при розгляді справ, що стосуються адміністративних питань використання регіональних мов або мов меншостей [14].

Певною мірою цей крок з боку України є досить необачним, адже, ратифікувавши Хартію, Україна береться за виконання непосильних зобов'язань, які не звалюють на себе навіть набагато розвинутіші і, безсумнівно, демократичніші країни Європи. Закон, ухвалений Верховною Радою 15 травня 2003 р., заклав вкрай високі вимоги до держави, оскільки фінансові витрати, за оцінками фахівців, перевищать держбюджет у 2,5 раза. Ще одним недоліком виявилося те, що після ратифікації Хартії (на дванадцятому році незалежності України) оголилася гірка правда, що мови зберігати будемо не вимираючі – караїмів, кримчаків, гагаузів і ромів, а російську, яка в Україні є переважною в спілкуванні більшості населення [15].

Загальновідомо, що статус тієї чи іншої мови – це її правове становище, що відбиває виконувані мовою соціальні функції. Закріплення в законах соціальних функцій російської мови – прерогатива законодавчого органу держави – його парламенту. Тривалий час у парламенті виникало питання з приводу Європейської хартії регіональних мов або мов меншостей: чи відносити до неї російську мову? Актуальність теми "Російська мова в Україні" неодноразово підкреслюється на сторінках провідних видань, звучить у теле- і радіовипусках, дискутується на "круглих столах". Така пильна увага до "мовної проблеми" свідчить про те, що тема продовжує турбувати як багатьох громадян, так і політиків державного масштабу. Важливим елементом у збереженні діалогу щодо статусу російської мови в Україні стає уміння вести діалог, прислуховуючись до думки жителів України,

спираючись не на суб'єктивність історичних суджень, а насамперед на двосторонні (народ – влада) контакти [16].

Отже, найбільший парадокс Хартії в її українській інтерпретації, за влучною оцінкою публіцистів, полягає в тому, що вона водночас захищає як мови багатьох меншин, так і ту мову, від якої ті потерпають, тобто – російську [17]. Дана теза цілком вірно відбиває ситуацію в Україні. Адже етнічні мови зникають зовсім не тому, що введено державну українську мову, а передусім через те, що носії цих етнічних мов десятиліттями використовують замість рідної мову так звану мову "міжнаціонального спілкування", а саме – російську. Русифіковані у руслі колишньої проімперської політики, вони давно стали російськомовними. І можна з упевненістю вважати, що прийняття Хартії із списком мов, у який включена і російська, є не перемогою, а поразкою для інших мов національних меншин.

Маємо на сьогодні таку ситуацію, коли російська мова одержала додатковий потужний міжнародно-правовий захист з боку Європейської хартії. Українська ж мова захищається тільки внутрішнім законодавством, яке до того ж є досить суперечливим.

У ході підготовки до ратифікації Хартії не було також враховано відсутність належного рівня відповідних мовних знань у великої кількості викладачів, службовців, суддів тощо. Крім того, нині для українців, котрі проживають у територіальних одиницях із строкатим етнічних складом, не забезпечено мовних умов, адекватних державному статусові української мови. Донині зберігається багато невирішених проблем у цій сфері [18].

Натомість у державі не виконується низка законодавчих актів. Дарма, що у нас діє Закон "Про національні меншини в Україні" (1992 р.), де повною мірою гарантовані мовні права етнічних меншин. Добре відомо, що міжнародне співтовариство визнало його як один з найдемократичніших і прогресивних правових актів у сфері державної етнополітики. Намагання довести це ще раз шляхом дублювання нового Закону – про ратифікацію Хартії може бути сприйнято у світі як невиконання Україною вже прийнятих законодавчих актів. Хоч це й було б справедливо стосовно реалізації діючого Закону України про мови. Звичайно, ряд його положень потребує, так би мовити, модернізації – внесення змін, уточнень, доповнень тощо. Очевидним є те, що вже назріла потреба у прийнятті нового Закону, який би вводив хоч якийсь контроль за правопорядком і санкції щодо порушників законодавства у сфері мовної політики. Так, зокрема, не відстежується порушення квот у теле- і радіопередачах, передбачених Законом України "Про телебачення і радіомовлення", а їх кількість російською мовою, всупереч Законові, набагато випереджає українські [19].

Отже, у мовній політиці маємо ситуацію, подібну до стану у соціальній та економічній галузях. Створено прийнятне нормативно-правове поле, однак на практиці положення Конституції не виконуються, нехтуються інші закони, нормативно-правова база не є досконалою і відлагодженою, чинне законодавство має багато протиріч та недоліків.

Мовна політика потребує невідкладних заходів передусім в подальшому вдосконаленні чинного законодавства з контролю за дотриманням відповідних внутрішніх та міжнародних правових актів щодо застосування

ЛІТЕРАТУРА

1. Словник іншомовних слів / За ред. О.С. Мельничук. – К.: Головна редакція УРЕ, 1994. – С. 536.
2. Плахута Є. Цілі мовної політики держави: українські проблеми на тлі досвіду Латвії та Білорусі // http:// dere.com.ua
3. Конституція України // Основні чинні кодекси і закони України / Уклад. Ю.П. Єлісовенко. – 2-ге вид. – К.: Махаон, 2003. – С. 329.
4. Ляпіна Л. Конституційні засади формування культури міжетнічного спілкування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф. Курас, М.І. Михальченко, М.О. Багмет та ін. – Вип. 6. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2004. – С. 232.
5. Рекомендації Парламенських слухань „Про функціонування української мови в Україні". Постанова Верховної Ради України від 22 травня 2003 року № 886 – IV.
6. Плахута Є. Цілі мовної політики держави: українські проблеми на тлі досвіду Латвії та Білорусі // http:// dere.com.ua ; Лич Л. З практыкі дзяржаўнага регулювання моуных працэсау. // Наша слова. – 2000. – № 10 (447). – 8 сакавіка. – С. 6.; Після шести років протистояння. Українсько-російські взаємини: перспектива після підписання широкомасштабного договору // Політика і час. – 1997. – № 7. – С. 15.; Концепція (основи державної політики) національної безпеки України (схвалена Верховною Радою України 16 січня 1997 року).
7. Ляпіна Л. Конституційні засади формування культури міжетнічного спілкування в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф. Курас, М.І. Михальченко, М.О. Багмет та ін. – Вип. 6. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2004. – С. 232.
8. Див.: Пілюк С. Поняття регіональної мови та меншинної мови (Європейська хартія 1992 р.) // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї / Редкол.: І.Ф. Курас, М.І. Михальченко, М.О. Багмет та ін. – Вип. 6. – Київ; Миколаїв: Вид-во МДГУ ім. П. Могили, 2004. – С. 160-169.