

МОВНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ.
МІЖНАРОДНІ НОРМИ ТА ЗОБОВ'ЯЗАННЯ
І УКРАЇНСЬКИЙ ЗАКОН ТА ЗАКОНОДАВСТВО

Вступ

Мовна політика в Україні склалася за винятково складних політичних та історичних умов, навіть порівняно з постколоніальними мовними проблемами інших країн, наприклад, Ірландії, Іспанії чи Туреччини. Як зазначає Володимир Кулик, радянське минуле — єдине минуле, спільне для всіх регіонів України, оскільки лише після 40-х років 20-го ст. вони виявилися об'єднаними в єдину державу після багатьох століть існування нарізно¹. Метою цієї доповіді не є аналіз часто збуруваної політики пострадянської України, яку я роками досліджую у зв'язку з цілою низкою питань² і якій присвячено цей збірник. Звичайно, розгляд законодавства у його політичному і соціальному контексті надзвичайно важливий. Результатом такого аналізу буде спроба проаналізувати й оцінити наявні та пропоновані нові закони і практики та дати рекомендації.

¹ Див. про це Volodymyr Kulyk (2006) "Constructing common sense: Language and ethnicity in Ukrainian public discourse" v. 29 n. 2 *Ethnic and Racial Studies* pp. 281–314, 287.

² Myroslava Antonovych and Bill Bowring (2008) "Ukraine's long and winding road to the Charter" in *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities* (Council of Europe); Bill Bowring (2006) "Ombudsman Institutions and Ethnic Conflict in Russia and Ukraine: A Failure of Local Institution-building?" v. 4, 2004/5 *European Yearbook of Minority Issues* (Brill) pp.269-294; Bill Bowring (2005) "The Crimean autonomy: innovation or anomaly?" in Marc Weller and Stefan Wolff *Autonomy, Self-governance and Conflict Resolution: Innovative approaches to institutional design in divided societies* (Routledge) pp. 75–97; Bill Bowring (2002) "Between a (Russian) rock and a (Crimean Tatar) hard place? Ethnic, linguistic and minority issues" in Ann Lewis (ed) *Ukraine and the EU: Neighbours, Friends, Partners?* (The Federal Trust); Bill Bowring (1999) "New Nations and National Minorities: Ukraine and the Question of Citizenship" in Peter Cumper and Steven Wheatley (eds) *Minority Rights in the 'New' Europe* (Kluwer Law International) — До цієї колекції також належить стаття професора Антонович.

хильності до політичних партій серед переважної частини їхніх виборців. Ось чому більшість політичних гравців мала змогу безперешкодно рухатися між заявами про нагальність мовної проблеми та про її фактичну відсутність. Хоча протистояння між прибічниками різних розв'язань привело до законодавчого паралічу, органи виконавчої влади тим часом обережно сприяли розвиткові української мови, не викликаючи значних протестів з боку носіїв російської мови.

Проте поляризація політичних еліт та населення під час Помаранчевої революції спонукала антипомаранчеві сили активніше наголошувати свою роль захисників особливих інтересів і цінностей свого південно-східного електорату, серед яких уживання російської мови та вимога визнання її офіційного статусу були важливими елементами. Завдяки цьому наголосові Партія регіонів тріумфувала на виборах 2006 року, внаслідок яких повернулася до влади, але на наступних виборах така позиція перешкоджала її зусиллям на розширення своєї електоральної бази. Знову опинившись в опозиції, білоблакитні, найімовірніше, посилюватимуть роз'єднавчий наголос, аби використати невдоволення своїх прихильників як важіль тиску на помаранчевий режим. Цей наголос сприятиме підтриманню регіональної поляризації, а відтак і використанню «мовної карти» на подальших виборах.

Щоб розірвати це згубне коло, помаранчеві лідери повинні запропонувати компромісне розв'язання, а потім залучити своїх опонентів до перемовин або ж самостійно внести законодавчі зміни та популяризувати це розв'язання серед білоблакитного й помаранчевого електорату. Зрозуміло, що помаранчеві можуть зробити це, тільки перебуваючи при владі — але, здається, більшість із них воліла би скористатися цим становищем, щоби зміцнити правовий пріоритет української мови й тим самим створити передумови для її домінування в суспільстві. Якщо таке зміцнення матиме місце, воно напевно посилить невдоволення російськомовного населення, що може призвести до поразки помаранчевих на наступних виборах, а відтак до нейтралізації їхніх здобутків в українізації та повернення мовної політики аж до рівня Кучминої амбівалентності або навіть нижче від того рівня.

Завдання аналізу та оцінки значно полегшується завдяки тому, що зараз Україна ратифікувала майже повний пакет міжнародних угод, що стосуються прав меншин. Слід наголосити, що кожен з цих актів створює правові зобов'язання для України, і, завдяки Конституції України 1996 року, є частиною українського законодавства, пріоритетним порівняно з українськими внутрішніми законами.

Оскільки проблема мовної політики настільки заполітизована в Україні, документи і механізми, до яких Україні варто зараз звернутися, також набувають особливої політичної значущості та символічної ваги. У цьому зв'язку я почерпнув багато корисної інформації зі статті Рити Тойванен «Мовна різноманітність та парадокс правового дискурсу»³. Вона розглядає такі проблеми:

Чи мовні права передбачають *твергу* концепцію цих прав, застосованих до потенційно однорідних і статичних груп, рідна мова яких потребує захисту. При детальному розгляді... стає очевидним, що багато груп, які кваліфікуються як «мовні меншини», насправді прагнуть офіційного визнання своєї культурної особливості чи власної відмінності, тоді як мова є лише одним елементом — часто непостійної ваги — ідентичності цієї групи⁴.

Вона прагне показати, що мова є «дієвим символом, який можна легко використати для досягнення політичних цілей меншини, спираючись на загальне поширене в наших суспільствах переконання, що мова — як чиясь рідна мова — є природною ознакою етнічної ідентичності»⁵. Все це дуже асоціюється з переконанням, що «одна нація розмовляє однією мовою». Цей проект у різні способи показав, що Україна, очевидно, є місцем, де існує кілька «націй», і жодна з них не має єдиної мови.

Вона багато цитує П'єра Бурдьє (Pierre Bourdieu)⁶, наполягаючи, що мовні кордони, справжні чи уявні, можуть бути об'єктом політичної експлуатації — як це відбувається в Україні⁷! Бурдьє спостерігає феномен дієвого характеру, типовий для етнополітичних ділків, що можуть виступати «проти» чи «за» етнічну приналежність. У своїх закликах до груп вони прагнуть розбу-

³ Reeta Toivanen (2007) «Linguistic Diversity and the Paradox of Rights Discourse» in Dario Castiglione and Chris Longman (eds) *The Language Question in Europe and Diverse Societies: Political, Legal and Social Perspectives* (Oxford: Hart Publishing), pp. 101–122.

⁴ Див. Toivanen, 2007, с. 101.

⁵ Див. Toivanen, 2007, с. 105.

⁶ Pierre Bourdieu (1992) *Language and Symbolic Power* (Cambridge, MA: Harvard University Press)

⁷ Див. Toivanen, 2007, с. 106–7.

дити їх, згуртувати їх, прикликати до життя. За багато років, починаючи з мого першого робочого візиту в 1992 році, мої власні спостереження свідчать, що турботи й вимоги, озвучені етно-націоналістичними лідерами (іноді самовисуванцями) часто не мають нічого спільного з життєвими реаліями людей, яких вони нібито представляють. Значна кількість людей проживає у багатомовному світі без будь-якого тиску. У цьому збірнику Сквірська досліджує такі життєві реалії в Одесі.

Більш важливими для нашої доповіді є міркування Тойванен, яка зазначає, що багато чинних документів, які врегульовують права меншин, наприклад, Рамкова конвенція з питань захисту національних меншин (РКНМ) і Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин (Хартія про мови), розглядають групи меншин як однорідні статичні групи, постійною ознакою яких є окрема власна мова⁸. Висування на перший план водночас мови та етнічної приналежності, як я зазначаю далі, є важливою рисою українського законодавства, особливо закону Української РСР 1989 року «Про мови».

Вона також звертає увагу на те, що Хартія про мови «стосується в основному тих мовних груп, захист і підтримка яких можуть посприяти демократії в Європі, ніяким чином не піддаючи загрози національну суверенність та територіальну цілісність», як про це зазначалося у Преамбулі⁹. Після прочитання Рамкової конвенції у авторки склалося враження, що усі загальні положення цього документа проводять ідею, що нація, навіть якщо вона має статус меншини, розмовляє однією мовою¹⁰.

Очевидно, що у випадку з Україною етнічні чи «національні» групи не розмовляють однією мовою. Втім, на сильне переконання багатьох політичних діячів, вони [етнічні групи] мали б. Ця ж точка зору виражається і в законодавстві, як я покажу далі.

Є ще один чинник неабиякої ваги. Багато українців, що пишуться власною країною і тим фактом, що вона нарешті здобула незалежність, з острахом спостерігають за прикладом Ірландської Республіки (Ейре). Це побоювання було озвучено багатьма моїми співрозмовниками під час мого візиту у лютому 2008 року. Ірландська (гаельська)¹¹ мова довго потерпала

⁸ Див. Toivanen, 2007, с. 107.

⁹ Див. Toivanen, 2007, с. 109.

¹⁰ Див. Toivanen, 2007, с. 109–110.

¹¹ Примітка перекладача: Про періодизацію і лінгвістичний статус зазначених мов див.: Ярцева В. Н. (ред.) — Языкознание. Большой Энциклопедический Словарь. — М.: Языкознание, 1998. — С. 126, 201.

від переслідувань з боку Англії, а згодом Великобританії, і протягом сторіч пригнічувалася навіть більш жорстоко, ніж українська мова. Ірландська, звичайно, кельтська мова, що не має якого б то не було зв'язку з англійською. Ірландська Республіка здобула незалежність лише після безуспішного Дублінського бунту 1916 року та декількох років кривавої війни. Ірландська мова є офіційною (державною) мовою Ейре, і її вивчають всі школярі. Усі офіційні знаки написані обома мовами, і телебачення та радіотрансляція здійснюються також ірландською. Незважаючи на це, поза межами Гаельтахту (the Gaeltacht), невеликих прибережних територій та островів, де мешканцям офіційно платять за те, що вони розмовляють ірландською, ірландську мову рідко можна почути, і винятком є лише 7 % людей, що використовують ірландську щоденно¹². Англійська мова, попкультура, засоби масової інформації домінують. Най Шуйбне (Niamh Nic Shuibhne) спостерігає таке:

Спільною рисою мовних меншин є те, що вони прагнуть здобути офіційне визнання, якого їм не надали. Ірландська мова унікальна в тому, що її конституційний статус далеко перевищує лише просте визнання і надає їй привілейованого статусу національної і першої офіційної мови держави. Але *de facto* статус меншин значною мірою ігнорується¹³.

Безумовно, Ірландія не стала менш незалежною через її майже повну втрату власної офіційної мови, а навпаки стала активним — часто провідним членом ЄС (в якому ірландська зараз є однією з мов) зі значно вищим тепер рівнем життя, ніж в Англії. Втім, у тих, хто вірить, що кожна нація мусить мати власну мову і що ця мова виражає «національну самобутність» нації (як у Преамбулі до закону «Про мови Української РСР» 1989 року), ірландський приклад справді має викликати жах.

¹² Згідно з переписом 2006 року з 4 057 646 жителів Ірландської Республіки віком понад три роки 1 656 790 людей (40,9 %) вважають, що вони вільно володіють ірландською. Кількість жителів Гаельтахтських районів Ірландії нараховує 91 862, як показує перепис 2006 р. Із них 70,8 % віком понад три роки розмовляють ірландською і приблизно 60 % розмовляють ірландською щодня. Кількість жителів, що розмовляють ірландською, відбиває той факт, що ірландська певною мірою є примусовою в Ірландії. Поза межами освітньої системи, 1203583 (29,7 % населення віком понад три роки) вважають, що вони вільно володіють ірландською. Із цих 85076 (7,1 %) розмовляють ірландською щодня, 97089 (8,1 %) щотижня, 581 574 (48,3 %) рідше, 412 846 (34,3 %) ніколи, і 26 998 (2,2 %) не сказали, як часто. Сьогодні повна одномовність обмежується лише дуже старими жителями Гаельтахтських районів і місцевими жителями дошкільного віку. Див. <http://www.cso.ie/census/documents/Final%20Principal%20Demographic%20Results%202006.pdf>

¹³ Див. Niamh Nic Shuibhne (1999) "Ascertaining a Minority Linguistic Group: Ireland as a Case Study" in Deirdre Fottrell and Bill Bowring *Minority and Group Rights in the New Millennium* (The Hague: Martinus Nijhoff).

Тенденція зосереджуватися лише на російській мові

У політичних суперечках в Україні часто домінує питання статусу російської мови: чи має вона стати «державною», чи «офіційною» мовою. Є ще одне питання дуже великої ваги, яке, втім, часто залишається на другому плані. Це питання захисту — насправді збереження — мови кримських татар. Варто згадати, що Мейджліс кримськотатарського народу, головний уповноважений орган кримських татар, наголосив, що вони не національна меншина, а корінне населення Криму¹⁴.

У своєму листі від 14 лютого 1997 року¹⁵ до пана Геннадія Удовенка, на той час міністра закордонних справ України, тодішній Верховний Комісар з питань національних меншин, Макс Ван дер Стул (при якому я працював правовим експертом) зазначав таке:

Звертаючись до міжнародних та українських правових документів, що стосуються національних меншин і застосовуються до корінного населення, я не маю наміру стверджувати, що немає жодної різниці між національними меншинами і корінними мешканцями. Суттєва різниця, на мою думку, полягає в тому, що, на відміну від національної меншини, корінне населення не має своєї держави (a kin-state).

Насправді кримські татари унікальні і не мають своєї держави. Волзькі та інші татари в Росії розмовляють зовсім іншою мовою; мова кримських татар значно ближча до турецької; починаючи з 18-го століття, існує кількомільйонна діаспора кримських татар у Туреччині, Болгарії та інших країнах.

З мовного питання Ван дер Стул радить:

На завершення я дозволю собі висловити деякі коментарі з питання статусу мов у Автономній Республіці Крим. Я поділяю ту точку зору, що Стаття 10 Конституції України, яка проголошує, що державна мова в Україні — українська, має бути відображена у Конституції Автономної Республіки Крим. Оскільки в Конституції АРК розглядається питання про російську і татарську мови, я зауважив, що Стаття 10 Конституції України проголошує «вільний розвиток, використання і захист російської мови і інших мов національних меншин гарантується в Україні»; у той же час Стаття 3 українського закону «Про мови» підтверджує тезу, що у місцях компактного заселення інших національностей поряд з українською може використовуватися їхня національна мова. Беручи це до ува-

¹⁴ Див. також Belitser, N. (2002) "'Indigenous Status' for the Crimean Tatars in Ukraine: A History of a Political Debate", <http://www.iccrimea.org/scholarly/indigenous>; and Belitser, N. (2003) "Crimean Autonomy: Positive and Negative Aspects in Terms of Ethnic Conflict", paper delivered at the International Conference on Regional Autonomy of Ethnic Minorities, Uppsala University, Sweden, 12–17 June 2003 (у власності автора).

¹⁵ <http://www.minelres.lv/count/ukraine/970214r.htm>

ги, я б порекомендував таке формулювання щодо інших мов та державної мови у Конституції АРК:

У місцях компактного проживання осіб, що належать до інших національностей (міста, області, села чи їх об'єднання) поряд з державною може використовуватися їхня національна мова в органах АРК, органах місцевого самоврядування, негромадських організаціях та підприємствах. У Парламенті АРК російська і татарська мови можуть використовуватися паралельно з державною мовою. Вільний розвиток та захист російської мови, татарської та інших мов, якими розмовляють в АРК, гарантується.

Часто забувають, що мова кримських татар була закріплена в законі як державна мова Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки (КАРСР) у її Конституції 1921, 1926 і 1938 років поряд з російською. Перед Другою світовою війною у КАРСТ налічувалося 371 кримськотатарських шкіл.

Кримські татари більше не мають такого статусу. У Розділі 3 Конституції Автономної Республіки Крим (АРК), прийнятої 21 жовтня 1998 року, викладено «гарантії прав і свобод громадян України та права національностей в АРК». Стаття 10 має назву «Гарантії функціонування і розвитку державної мови, російської, кримськотатарської та інших національних мов в АРК» і стверджує, що «В АРК російська як мова більшості населення і мова прийнятна для міжетнічного спілкування застосовується у всіх сферах суспільного життя». Право на освіту рідною мовою у дошкільних освітніх закладах гарантується усім дітям, як і освіта російською мовою у громадських освітніх закладах. Стаття 11 забезпечує «мову документів, що засвідчують статус громадянина АРК». Записи мають бути зроблені українською та російською «і, на прохання громадянина – також кримськотатарською». Відповідно до Статті 12, мова судових засідань та правових консультацій і допомоги має бути українська, крім випадків, коли суб'єкт процедури просить вести справу російською, «оскільки це мова більшості населення АРК».

Таким чином, кримськотатарська мова може використовуватися в документах, як написано у Статті 11, але не в широкому діапазоні судових та інших процедур. Російська у певному розумінні має більше привілеїв, що суперечить Статті 10 Конституції України.

На сьогодні є лише 14 кримськотатарських шкіл, де навчається 3443 дітей, і 10 шкіл з дво- чи тримовним навчанням (1477 учнів). Не менше, ніж 82,2 % кримськотатарських дітей, 30 038, навчаються у російськомовних школах¹⁶.

¹⁶ Концепція про освіту кримськотатарською мовою в Автономній Республіці Крим (2007) 1 (11) *Tasil* с. 49–60, Прийнято 5-ю сесією IV Курултаю кримськотатарського народу, Сімферополь, 24 грудня 2006; ухвалено на 148-х зборах меджлісу кримськотатарського народу 8 квітня 2007 р.

Міжнародні зобов'язання України

Багато з найважливіших документів Організації Об'єднаних Націй були ратифіковані Українською РСР, яка була, що парадоксально, повноправним членом Організації Об'єднаних Націй. Це були:

- Договір про громадянські і політичні права (вступив в дію 23 березня 1976)
- Договір про економічні, соціальні і культурні права (2 березня 1976)
- Конвенція про скасування всіх форм расової дискримінації (6 квітня 1969)
- Міжнародна конвенція Організації праці №111 про дискримінацію у галузі праці та зайнятості (15 червня 1960)
- Конвенція ЮНЕСКО проти дискримінації у галузі освіти (15 грудня 1960)

Стаття 27 Міжнародної конвенції про громадянські і політичні права (ICCPR) стверджує:

У тих державах, де існують етнічні, релігійні чи мовні меншини, особам, що належать до таких меншин, разом з іншими членами цієї групи, не повинні відмовляти у праві користуватися своєю культурою, сповідувати і дотримуватися своєї релігії чи **вживати свою мову**.

У Пояснювальній доповіді № 23 1994 року¹⁷ Комітет з прав людини констатував таке:

5.3. Право осіб, що належать до мовних меншин, вживати власну мову між собою, у приватному житті чи публічно, відрізняється від інших мовних прав, що захищаються договором. Воно має відрізнитися від загального права на свободу самовираження, що захищається Статтею 19. Останнє право гарантується всім, незалежно від того, чи належать вони до меншин, чи ні. Більше того, право, яке захищається Статтею 27, слід відрізнити від особливого права, яке Стаття 14.3 (f) Договору надає підсудним: право на переклад, коли вони не можуть зрозуміти чи розмовляти мовою, що використовується в судах. Стаття 14.3 (f) за будь-яких інших обставин не надає обвинуваченим права користуватися чи розмовляти мовою власного вибору під час судових слухань.

Слід зазначити, що Пояснювальна доповідь стосується «вживання» мови меншини.

Конвенція ЮНЕСКО зумовлює таке:

Стаття 5

1. Країни-учасники Конвенції погоджуються, що:

¹⁷ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27): 08/04/94. ICCPR/C/21/Rev.1/Add.5, General Comment No. 23.

(с) Необхідно визнавати право членів національних меншин здійснювати власну освітню діяльність, включаючи підтримку шкіл і, залежно від освітньої політики кожної держави, **використовувати для навчання свою власну мову** за умови, що:

(i) це право не здійснюється так, щоб перешкоджати членам цих меншин розуміти культуру і мову спільноти в цілому і брати участь у її діяльності чи наносити шкоду національному суверенітету;

(ii) рівень освіти не нижчий, ніж загальний рівень, встановлений і схвалений компетентними органами влади;

(iii) відвідання таких шкіл добровільне.

Ще одна Конвенція ООН була ратифікована вже незалежною новою Україною:

— Конвенція з прав дитини (27 вересня 1991 р.)

У Конвенції з прав дитини є деякі важливі положення:

Стаття 29

1. Країни-учасники погоджуються, що освіта дитини буде спрямована на:

(с) Виховання поваги до батьків дитини, його чи її власної культурної ідентичності, мови і цінностей, до національних цінностей країни, у якій дитина проживає, країни, звідки він чи вона може бути родом, і до культур, відмінних від власної;

Стаття 30

У тих державах, у яких існують етнічні, релігійні чи мовні меншини або особи місцевого походження, дитині, що належить до такої меншини чи має корінне походження, не повинно відмовлятися у праві, разом з іншими членами цієї групи, користуватися власною культурою, сповідувати і дотримуватися власної релігії і **користуватися власною мовою**.

У 2001 році Комітет з прав дитини надав Пояснювальну Доповідь щодо цілей освіти¹⁸.

Україна є членом Організації з питань безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Вона, таким чином, підписується під документом Копенгагенського засідання Конференції ОБСЄ з соціальних питань 1990 року¹⁹.

Важливі положення передбачають:

(32) Належати до національної меншини є **справа індивідуального вибору особи** і жодних перешкод не може виникати через здійснення такого вибору.

Особи, що належать до національних меншин, мають право вільно висловлюватися, берегти і розвивати свою етнічну, культурну, мовну чи релігійну ідентичність та підтримувати й розвивати власну культуру у всіх її проявах (аспектах), вільну від будь-яких спроб асиміляції проти їхньої волі. Зокрема, вони мають право

¹⁸ The Aims of Education. 17/04/2001. CRC/GC/2001/1. (Загальні зауваження).

¹⁹ <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm>

(32.1) — вільно **використовувати** рідну мову у приватному житті та публічно;

(32.2) — засновувати і підтримувати власні освітні, культурні і релігійні установи, організації чи асоціації, що можуть звертатися за добровільними фінансовими чи іншими внесками, а також громадською допомогою згідно з національним законодавством;

(32.3) — сповідувати і дотримуватися своєї релігії, у тому числі придбання, володіння та використання релігійних матеріалів, а також здійснювати релігійно-освітню діяльність **своєю рідною мовою**;

(32.5) — розповсюджувати, мати доступ і обмінюватися інформацією **своєю рідною мовою**;

(32.6) — засновувати і підтримувати організації чи асоціації в межах своєї країни та брати участь в міжнародних неурядових організаціях.

Особи, що належать до національних меншин, можуть здійснювати і користуватися своїми правами індивідуально, а також разом (спільно) з іншими членами своєї групи. Не має виникати жодних незручностей для особи, що належить до національної меншини, через здійснення чи нездійснення будь-якого з цих прав.

(34) Країни-учасниці намагатимуться гарантувати, щоб особи, що належать до національних меншин, незважаючи на **потребу вивчати офіційну мову чи мови зазначених держав**, мали адекватні можливості для вивчення рідної мови чи навчання нею, а також, коли можливо і необхідно, на її використання перед офіційною владою, відповідно до чинного національного законодавства (виділення моє. — Б. Б.).

Ще кілька угод були ратифіковані Україною в результаті її пострадянського членства у Раді Європи. Приєднавшись до Ради Європи у 1995, вона підписалася на виконання довгого переліку зобов'язань, серед яких ратифікація основних угод Ради Європи.

Це такі угоди:

- Європейська конвенція з прав людини — ЄКПЛ (ECHR) — (11 вересня 1997 р.);
- Рамкова конвенція з питань захисту національних меншин — РКНМ (FCNM) — (9 грудня 1997 р.);
- Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин — Хартія про мови (1 січня 2006 р.)²⁰.

Усі ці міжнародні документи отримали офіційне трактування і затвердження в Осло в «Рекомендаціях щодо мовних прав та прав національних меншин», підготованих у лютому 1998 р. для Верховного Комісара з питань національних меншин Організації з безпеки та співробітництва в Європі²¹.

²⁰ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/148.doc>

²¹ http://www.osce.org/documents/hcnm/1998/02/2699_en.pdf

Вищезазначені права полягають в наступному:

мовні права національних меншин, зокрема право осіб, що належать до національних меншин, **користуватися власною мовою** в приватній та публічній сферах (виділення моє. — Б. Б.).

У міжнародному праві чітко сформульовано, що «приналежність до національної меншини» є справою індивідуально-го вибору, і існувати (чи ні) національній меншині не є справою, що вирішується державою.

Україна і Рамкова Конвенція з питань захисту національних меншин

Отже, однією з конвенцій, які Україна ратифікувала досить швидко, є Рамкова Конвенція Ради Європи 1995 року з питань захисту національних меншин, яку Україна підписала 15 вересня 1995 р. Верховна Рада ратифікувала Рамкову Конвенцію з питань захисту національних меншин 9 грудня 1997 року, а 1 травня 1998 р. Конвенція набула чинності. Згідно зі Статтею 9 Конституції 1996 р., Рамкова Конвенція з питань захисту національних меншин зараз є частиною українського законодавства.

Положення Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин є, таким чином, обов'язковими для України. Серед найважливіших — такі:

Стаття 10

1. Сторони зобов'язуються визнавати за кожною особою, яка належить до національної меншини, **право на вільне і безперешкодне використання** мови своєї меншини, приватно та публічно, в усній і письмовій формі.

2. У місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, на прохання таких осіб і якщо таке прохання відповідає реальним потребам, Сторони намагаються забезпечити, по можливості, умови, які дозволяють **використовувати мову відповідної меншини** у спілкуванні цих осіб між собою та з адміністративними властями.

3. Сторони зобов'язуються гарантувати кожній особі, яка належить до національної меншини, право бути негайно поінформованою зрозумілою для неї мовою про підстави її арешту, про характер та причини будь-якого обвинувачення проти неї та право захищати себе цією мовою, у разі необхідності, з використанням безкоштовних послуг перекладача (виділення моє. — Б. Б.)

Стаття 12

1. Сторони, у разі необхідності, вживають заходів в галузях освіти та наукових досліджень з метою сприяння вивченню культури, історії, мови та релігії своїх національних меншин та більшості населення.

2. У цьому зв'язку Сторони, між іншим, забезпечують належні можливості для підготовки вчителів і доступу до учбових посібників та сприяють контактам між учнями та вчителями, які належать до різних громад.

3. Сторони зобов'язуються створити особам, які належать до національних меншин, рівні можливості для доступу до освіти всіх рівнів.

Стаття 14

1. Сторони зобов'язуються визнати за кожною особою, яка належить до національної меншини, право вивчати мову своєї меншини.

2. У місцевостях, де традиційно проживають особи, які належать до національних меншин, або де вони складають значну частину населення, у разі достатньої необхідності, Сторони намагаються забезпечити, по можливості та в рамках своїх освітніх систем, особам, які належать до цих меншин, належні умови для викладання мови відповідної меншини або для навчання цією мовою.

3. Пункт 2 цієї Статті застосовується без шкоди для вивчення офіційної мови або викладання цією мовою (виділення моє. — Б. Б.).

Україна подала до Ради Європи свій перший Державний звіт про впровадження положень Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин у листопаді 1999 р. Цей звіт накреслив головну лінію для моніторингу майбутніх рішень. Консультативний Комітет Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин підготував Висновки щодо України 1 березня 2002 р.²²

У Висновках зазначається (параграф 20), що «...в Україні існує певне небажання вживати термін «національна меншина» до осіб, які належать до російської меншини.

Більш того, слід зазначити, що на додаток до етнічних росіян існує велика кількість етнічних українців, рідною мовою яких є російська мова. Ці фактори слід брати до уваги при виконанні Рамкової Конвенції владою, а також їх слід відобразити у вживаній термінології». У параграфі 50 відзначається, що

... існують ініціативи щодо прийняття нового закону про мови, який покликаний, між іншим, сприяти використанню української мови. У цьому відношенні Консультативний Комітет наголошує, що, в той час, як захист офіційної мови є узаконеним, він повинен здійснюватися у повній відповідності до ст. 10, 11 та інших відповідних положень Рамкової Конвенції.

²² ACFC/INF/OP/I(2002)010

Другий звіт України, очікуваний у 2004 р., було подано 8 червня 2006 р. Консультативний Комітет ще не склав своїх Висновків.

Україна і Європейська Хартія регіональних мов або мов меншин

Преамбула до Хартії про мови визначає її зміст як «... право на використання регіональної мови або мови меншини у приватному та суспільному житті...»

Стаття 1 визначає вислів «регіональні мови або мови меншин»:

Для цілей цієї Хартії:

a) термін «регіональні мови або мови меншин» означає мови, які:

i) традиційно **використовуються** в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави; та

ii) відрізняються від офіційної мови (мов) цієї держави; він не включає діалекти офіційної мови (мов) держави або мови мігрантів;

b) термін «територія, на якій використовується регіональна мова або мова меншини» означає географічну місцевість, де **така мова є засобом спілкування певної кількості осіб**, яка виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів, передбачених у цій Хартії;

c) термін «нетериторіальні мови» означає **мови, якими користуються** громадяни держави і які відрізняються від **мови (мов), що використовується рештою населення держави**, але які, незважаючи на їхнє традиційне використання в межах території держави, не можуть вважатися найбільш поширеними в межах конкретної місцевості цієї держави (виділення мої. — Б. Б.).

Я повертаюся до питання про значення цього вислову нижче.

Україна взяла юридично неухильне зобов'язання застосувати положення II частини Хартії до «всіх регіональних мов або мов меншин, якими розмовляють на її території». Слово «розмовляють» чітко означає «використовують».

Ратифікація Хартії про мови тривала набагато довше, ніж очікувалося, коли Україна вступила до Ради Європи, як показали ми з професором Мирославою Антонович із Києво-Могилянської академії²³. Услід за підписанням Хартії 2 травня

²³ Myroslava Antonovych and Bill Bowring (2008) «Ukraine's long and winding road to the Charter» in *The European Charter for Regional or Minority Languages: Legal Challenges and Opportunities* (Council of Europe)

1996 р., її було ратифіковано Верховною Радою України 15 травня 2003 року²⁴. Незважаючи на це, документ з ратифікації не був підписаний у Страсбурзі аж до 19 вересня 2005 р. Хартія набула чинності в Україні 1 січня 2006 р. Стаття 2 закону «Про Ратифікацію» гарантує, що положення Хартії стосуються мов таких 13 національних меншин України: білоруська, болгарська, гагаузька, грецька, єврейська, кримськотатарська, молдавська, німецька, польська, російська, румунська, словацька та угорська.

Зазначається, особливо у «Державному звіті», про який йтиметься нижче, що у своєму документі з ратифікації Україна прийняла найменші можливі умови III частини, тобто стосовно російської та деяких інших мов ці умови значно вужчі, ніж в реальній практиці на той момент. Цей дефект повинен бути виправлений у будь-яких майбутніх поправках до документа з ратифікації (тобто в законі України «Про ратифікацію»).

Міністерство юстиції розпочало роботу над першим Державним звітом про впровадження положень Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин наприкінці 2006 р., а після зустрічі з експертами Секретаріату Ради Європи 25 січня 2007 р., 20 квітня 2007 р. Міністерство юстиції подало проєкт звіту на загальне обговорення. Україна подала попередній звіт до Ради Європи 2 серпня 2007 р.²⁵ Він свідчить про ретельне опрацювання і містить 101 сторінку.

Звіт починається відтворенням інформації, поданої у «Альтернативному звіті про впровадження Хартії», підготовлений народним депутатом В. В. Колесніченком і Президентом неурядової організації «Спільна мета» Р. О. Бортніком (його особистим асистентом)²⁶. Слід зазначити, що пан Колесніченко — головний доповідач Партії Регіонів з мовних питань, і автор законопроєктів, які розглядаються нижче. Той факт, що робота експертів, які до того ж представляють одне політичне крило при сучасному розподілі сил, складає значну частину звіту, імовірно відображає природу тогочасного уряду.

Я звертаю увагу на те, що у попередньому державному звіті говориться про тих, «хто користується мовою» (с. 5). Проте, цитуючи цей звіт, згодом згадуються «росіяни». Перший термін, який посилається на «користування», відповідає Хартії та іншим вищезгаданим міжнародним документам. Другий є

²⁴ Закон України № 802-IV «Про ратифікацію».

²⁵ MIN-LANG/PR (2007) 6, at http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/PeriodicalReports/UkrainePR1_en.pdf

²⁶ Див. у доповіді, с. 5; англійська копія — власність автора, який узяв інтерв'ю в пана Бортніка 26.02.2008.

описовим етно-національним терміном, який, подібно до усієї такої термінології, зосереджений на виокремленні етнічних рис і абсолютно не відповідає такому типу державних звітів.

Використання такого і подібних виразів демонструє брак акуратності у вживанні такої важливої термінології. Автори звіту повинні ретельніше й уважніше вивчити пояснювальну доповідь до Хартії. Я аналізуватиму це в наступному розділі.

Дискусійне питання про визначення «регіональних мов або мов меншин»

У попередньому державному звіті зазначено:

Слід відзначити, що національне законодавство України не містить визначення «користувача регіональної мови або мови меншини», або списку груп громадян, що належать до національних меншин. На жаль, на сьогоднішній день не було виконано спеціального дослідження або розроблено науково обґрунтованої методики для визначення цих понять. Водночас Стаття 3 закону України «Про національні меншини в Україні» зазначає, що національні меншини включають групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою ²⁷.

Рада Європи натомість дає дуже корисну інструкцію.

Стаття 7(1) Хартії про мови проголошує, що Сторони будуть свою політику, законодавство та практику на таких цілях та принципах, як «визнання регіональних мов або мов меншин як засобу відображення культурного багатства...» та «необхідність здійснення рішучих дій, спрямованих на розвиток регіональних мов або мов меншин з метою їх збереження». Стаття 7(4) Хартії про мови ставить умову, що «визнаючи свою політику щодо регіональних мов або мов меншин, Сторони враховують потреби та побажання тих груп населення, які користуються цими мовами».

Парламентська Асамблея Ради Європи прийшла до такого самого висновку у Статті 7(3) своєї Рекомендації 1201, яка зазначає, що в регіонах, де проживає значна кількість членів національної меншини, люди, що належать до національної меншини, повинні мати право використовувати свою рідну мову у спілкуванні з офіційними особами і під час правових процедур перед судом і спеціалістами з права.

Параграф 14 Пояснювальної доповіді до Хартії про мови ²⁸ підкреслює:

²⁷ Звіт, с. 8.

²⁸ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/148.htm>

Хартія не розглядає стосунки між державними мовами та регіональними мовами або мовами меншин як конкурентні або антагоністичні. Натомість, вона свідомо приймає міжкультурний багатомовний характер, де кожна мова отримує своє належне місце.

Параграф 17 визначає чітку позицію великої ваги, яку Україна повинна прийняти:

17. Поняття мови, як воно вживається в Хартії, зосереджене передусім на культурній функції мови. Тому воно не суб'єктивно визначається через індивідуальне право, тобто право розмовляти «своєю власною мовою», і кожен індивід може визначати таку мову. Також в основу не закладається політично-соціальне або етнічне визначення через пояснення мови як способу спілкування певної соціальної чи етнічної групи. Відповідно, Хартія може утриматися від визначення поняття мовних меншин, оскільки її метою є не зумовлювання прав етнічних і/або культурних меншин, а захищати і підтримувати регіональні мови або мови меншин як такі (виділення мос. — Б. Б.).

Отже, терміни «регіональний» і «меншина» визначаються таким чином:

18. Прикметник «регіональний» позначає мови, якими розмовляють на обмеженій частині території держави, в межах якої, більше того, ними може розмовляти більшість громадян. Термін «меншина» стосується ситуації, в якій або мовою розмовляють люди, які не зосереджені на певній частині території держави, або нею розмовляє група людей, які, хоч і зосереджені на частині території держави, чисельно поступаються населенню цього регіону, яке розмовляє мовою більшості держави. Обидва терміни, отже, стосуються фактичних критеріїв, а не правових понять, і в жодному випадку не стосуються конкретної ситуації у даній державі (наприклад, мовою меншини в одній державі може бути мова більшості в іншій державі) (усюди виділення мої. — Б. Б.).

На мою думку, обидва ці визначення добре застосовуються до України. Кримсько-татарська — без сумніву «регіональна мова» в Криму, тоді як російська — регіональна мова в деяких регіонах України. І російська — міноритарна мова в Україні в цілому (і, звичайно, не державна мова). Крім того, я звертаю увагу на те, що ці визначення чітко стосуються використання мови («ними розмовляють»), а не статусу рідної мови чи етнокультурного призначення, як під час перепису.

Беручи усі ці авторитетні міркування в цілому, можна буде побачити, чому я заперечую проти визначення мови чи то на етнокультурному ґрунті (як це позначає слово «росіяни»), чи на ґрунті рідної мови. Остання навмисне чи помилково виключає

людину, рідна мова якої кримськотатарська чи англійська, але вона обирає українську (чи російську) як мову повсякденного спілкування. Мова, якою розмовляє така людина, — за умови, що вона «традиційна», тобто в ужитку протягом 100 чи більше років, — це мова, що перебуває під захистом Хартії про мови.

Три порівняння стосовно «офіційних мов»

Я наголошую, що Пояснювальна доповідь також належним чином розглядає позицію державної або офіційної мови:

29. Ствердження принципів взаємодії культур та багатомовності слугує усуненню будь-якого непорозуміння щодо цілей Хартії, яка ніяким чином не намагається сприяти будь-якому розчленуванню мовних груп. Натомість, у Хартії **визнається, що в кожній державі необхідно знати офіційну мову (чи одну з офіційних мов)**; відповідно, жодне з положень Хартії не слід інтерпретувати як намір створити перешкоди до знання офіційних мов.

Автори Кимліка та Паттен стверджують таке ²⁹:

Більшість держав вимагають, щонайменше, щоб їх громадські працівники та службовці знали певну державну або офіційну мову, незалежно від того, чи вона формально або неформально визначена таким чином. У США, наприклад, хоч і немає офіційно визначеної офіційної мови на державному рівні, *de facto* для отримання роботи в громадському секторі вимагається, щоб кандидат володів англійською. Хоча Рада Європи визнає 11 'офіційних і робочих' мов, лише три з них — французька, англійська та — далеко позаду — німецька — є *de facto* мовами внутрішнього спілкування з Комісією.

Деякі уряди навіть ідуть далі, чітко визначаючи якусь конкретну мову або мови для внутрішнього спілкування. Закон про мови народів Російської Федерації 1991 р. (ст. 3.1 та 11.1) вимагає, щоб уся робота федеральних урядових організацій проводилася російською мовою. Акт про мови Естонії 1995 р. (ст. 3.1), Каталонський Акт № 1 про мовну політику від 7 січня 1998 р. (згадки про Ефіопію, Канаду і Бельгію)...

Отже, держави з офіційною (чи державною) мовою становлять виняток.

Фактично існує декілька держав з більше, ніж однією державною або офіційною мовою. Південна Африка — ще одна постімперська держава — наприклад, має 11 державних (офіційних) мов згідно з її пост-апартеїдівською конституцією

²⁹ Will Kymlicka, and Alan Patten «Introduction. Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches», in Kymlicka, W. and Patten, A (eds) *Language Rights and Political Theory* (Oxford: Oxford University Press) pp. 1-51, p.17-18.

1996 року ³⁰. Варто пам'ятати, що Південна Африка спершу була місцем жорстоких воєн між Британською Імперією та бурами, а згодом злочинним режимом апартеїду, у якому Британія тривалий час брала участь.

Хоча Південна Африка не має прямого стосунку до Ради Європи, її конституційні положення про мовну політику слугують чудовим зразком духу Хартії про мови. Це пояснюється тим, що Південна Африка з 1996 року є зразком конституційної політики захисту прав людини і прав меншин. Це не повинні ігнорувати політики в Україні.

У цьому контексті великий інтерес складає Стаття 6 ³¹:

6. Мови

1. Офіційними мовами республіки є педі, суто, тсвана, свазі, венда, тсонга, бурська (африкаанс), англійська, ндебеле, коса та зулу.

2. Визнаючи історично принижене використання і статус корінних мов нашого народу, держава повинна вжити практичних і позитивних заходів, щоб підняти статус і стимулювати вживання цих мов.

3. а. Державний уряд і місцеві уряди можуть використовувати будь-які офіційні мови для урядових потреб, беручи до уваги вживання, практичність, вартість, регіональні обставини та баланс потреб і побажань населення в цілому або у зацікавлених провінціях; **але державний уряд і кожен місцевий уряд мусить використовувати щонайменше три офіційні мови.**

б. Муніципалітети повинні брати до уваги мовне вживання і побажання жителів.

4. Державний уряд і місцеві уряди, через законодавчі та інші заходи, повинні регулювати і керувати вживанням офіційних мов. Не припиняючи положень параграфа (2), всі офіційні мови повинні бути рівноправні і в однаковій пошані.

5. Об'єднаний Південноафриканський мовний комітет, створений згідно з державним законодавством, повинен

а. сприяти і створювати умови для розвитку і використання

i. усіх офіційних мов;

ii. мов хой, нама та сан;

iii. мови глухонімих;

б. забезпечувати й гарантувати повагу до

i. усіх мов, що широко вживаються громадами у Південній Африці, у т.ч. німецької, грецької, гуяраті, хінді, португальської, тамільської, телегу та урау;

ii. арабської, єврейської, санскриту та інших мов, що використовуються за релігійним призначенням у Південній Африці.

Інформаційний сайт країни повідомляє:

Англійську мову загалом розуміють по всій країні, використовуючи її як мову бізнесу, політики і ЗМІ, а також мову спілку-

³⁰ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/index.htm>

³¹ <http://www.info.gov.za/documents/constitution/1996/96cons1.htm#6>

вання між різними народами країни. Але вона посідає лише спільне 5-е місце з 11 мов країни ³².

Тобто англійська є (неофіційно) мовою міжетнічного спілкування.

Я виділив умови, що державний уряд, кожен місцевий уряд мусить використовувати принаймні дві мови з 11 офіційних мов. Автор відвідав Південну Африку декілька разів за різних обставин і зустрів одного разу таксиста, який заявив, що розмовляє усіма 11-ма офіційними мовами. Це мусить бути велика рідкість.

Швейцарія, яка, навпаки, є однією з найстаріших незалежних держав, має чотири державні («національні») мови — німецьку (розмовляють 74 % населення), французьку (20 %), італійську (4 %) та ретороманську (1 %). Швейцарська Конституція, чинна з 2000 року (поновлена версія Конституції 1874 р.) ³³ забезпечує:

Стаття 4. Національні мови

Національними мовами є німецька, французька, італійська та ретороманська.

Стаття 70. Мови

(1) офіційними мовами Федерації є німецька, французька та італійська. У спілкуванні з ретороманськими мовцями ретороманська також є офіційною мовою.

(2) Округи визначають свої офіційні мови. З метою збереження гармонійних стосунків між мовними общинами вони поважають традиційний територіальний розподіл мов, враховують корінні мовні меншини.

...

(4) Федерація підтримує багатомовні округи у виконанні їхніх особливих завдань.

Ретороманська є по суті «мертвою мовою», якою розмовляють лише в декількох селах. Українським колегам може бути цікаво відзначити, що округи вирішують, яка мова буде їхньою офіційною мовою.

Не існує жодних вимог, щоб будь-який громадянин Швейцарії розмовляв більш ніж однією офіційною мовою. Школярів зобов'язують вивчати другу мову, якою розмовляють в країні, хоча на даний час ведуться дебати щодо того, чи учні повинні вивчати як другу мову англійську радше ніж німецьку, французьку, італійську чи ретороманську. Межа між частинами Швейцарії, в яких розмовляють німецькою та французькою, широко відома як «*Rustigraben*» (дослівно перекладається як «рів кришеної картоплі»). Вона означає розме-

³² http://www.southafrica.info/ess_info/sa_glance/demographics/language.htm

³³ http://www.servat.unibe.ch/icl/sz00000_.html

жування не лише мов, але й культур та ідеологій. З політичних проблем мовні меншини іноді почувають себе заблокованими з боку німецькомовної більшості громадян.

Нарешті, від часу «деволюції» (перенесення питання в парламентську комісію) ³⁴, валлійська мова стала «офіційною мовою» в Уельсі. Наприклад, Урядовий акт Уельсу 1998 р. ³⁵ забезпечує

47. Рівноправність англійської та валлійської мов

(1) Асамблея повинна під час ведення своїх справ здійснювати, якщо це відповідає обставинам і розумній практиці, принцип, за яким до англійської та валлійської мов слід ставитись на підставі рівності.

(2) При визначенні того, як виконувати підрозділ (1), Асамблея повинна враховувати зміст будь-яких положень розділу 9 [1993 с. 38.] Акт про валлійську мову 1993 року.

(3) Постійний порядок повинен бути встановлений водночас для англійської та валлійської мов.

Закони України

Закони, які складають основу цього звіту (і цитуються Україною у «Доповіді про виконання Україною Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин» та першій Доповіді про виконання Хартії про мови) такі:

- Закон «Про мови в Українській РСР» 1989 р. ³⁶
- Закон «Про національні меншини в Україні» 1992 р. ³⁷
- Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» 1992 р. ³⁸
- Закон «Про телебачення і радіомовлення» 1994 р. ³⁹

³⁴ The referendum held in September 1997 saw a narrow vote in favour of devolution. Two years later the National Assembly for Wales was created. The Assembly took over responsibility from the (Westminster) Secretary of State for Wales for many areas of public life, including education and the arts, where language is an issue. Welsh is now a language of government in Wales.

³⁵ http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1998/ukpga_19980038_en_1

³⁶ Відомості Верховної Ради (ВВР) України, 1989, № 45, ст.631. Вводиться в дію Постановою ВР № 8313-11 від 28.10.89, ВВР 1989, № 45, ст. 632. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 75/95-ВР від 28.02.95, ВВР 1995; № 13, ст.85; № 594-IV (594-15) від 06.03.2003, ВВР, 2003, № 24, ст. 159.

³⁷ Відомості Верховної Ради (ВВР), 1992, № 36, ст. 529. Вводиться в дію Постановою ВР № 2495-XII (2495-12) від 25.06.92, ВВР, 1992, № 36, ст. 530. of June 25th, 1992. (Supreme Executive Council, No. 36, Art. 529).

³⁸ № 2782-XII від 16.11.1992 р. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 3582-XII (3582-12) від 11.11.93, № 46, № 70/97-ВР від 14.02.97.

³⁹ № 3759-XII 21 грудня 1993 р. Вводиться в дію Постановою ВР № 3760-XII (3760-12) від 21.12.93. Із змінами, внесеними згідно із Законами № 75/95-ВР від 28.02.95, № 198/95-ВР від 02.06.95, № 70/97-ВР від 14.02.97, № 595/97-ВР від 22.10.97, № 196/98-ВР від 05.03.98, № 193-XIV (193-14) від 20.10.98, № 998-XIV (998-14) від 16.07.99, № 1642-III (1642-14) від 06.04.2000, № 1709-III (1709-14) від 11.05.2000.

- Конституція України 1996 р.⁴⁰
- Закон «Про видавничу справу» 1997 р.⁴¹
- Закон «Про загальну середню освіту» 1999 р.⁴²
- Закон «Про громадянство України» 2001 р.⁴³
- Закон «Про судоустрій України» 2002 р.⁴⁴
- Кримінальний кодекс України 1960 р., змінювався багато разів, востаннє у 2005 р.⁴⁵
- Закон «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України» 2006 р.⁴⁶
- Закон «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України» 2006 р.⁴⁷

Також важливим є:

- Указ Президента України «Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені «Офіційний вісник України», грудень 1996 р.⁴⁸

Цей указ покликаний забезпечити видання законів та інших нормативно-правових актів України у перекладі на російську мову.

Можна безпосередньо побачити, що стрижневі закони про мови та про національні меншини передують Конституції, а також передують ратифікації Україною Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин у 1997 р. та Європейській хартії регіональних мов або мов меншин 2003 року.

В Громадському звіті, яку підготували пани В. В. Колесніченко і Р. О. Бортнік, також стверджується, що «статус регіональних мов і мов меншин в Україні абсолютно не визначений у Конституції України, у процесуальних кодексах і законах», після чого вони перераховують 46 законів, у тому числі вищезгадані. Я не маю решти законів у російському перекладі; та-

⁴⁰ Ухвалена на П'ятій сесії ВР України 28.06.1996.

⁴¹ № 318/97-ВР від 5.06.1997.

⁴² № 651-XIV, Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, N 28, ст.230; Із змінами, внесеними згідно із Законом № 1642-III (1642-14) від 06.04.2000, ВВР, 2000, N 27, ст. 213.

⁴³ № 2235-III від 18.01.2001.

⁴⁴ № 3018-III від 7.02.2002.

⁴⁵ Лише українською мовою за адресою <http://www.legislationline.org/upload/legislations/b8/96/573d13ccfe73a97311785d575f13.htm>. (Примітка перекладача: Кримінальний кодекс України, Закон від 05.04.2001 № 2341-III. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 25-26, ст.131. Останні зміни внесено 31.05.2007, ВВР, 2007, N 44, ст.512. <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>).

⁴⁶ Закон України від 16.03.2006 № 3551-IV.

⁴⁷ Закон України від 16.03.2006 № 3550-IV.

⁴⁸ № 1207/96 від 13.12.1996.

кож, в обмеженому обсязі цього розділу я не можу детально прокоментувати їх. Я подаю цей список у Додатку 1.

Закон «Про мови в Українській РСР» 1989 р. Підгрунтя закону

На перший погляд здається дивним, що закон «Про мови в Українській РСР» 1989 року все ще чинний. Незважаючи на це, він встановив межі й характер усіх наступних матеріалів. За спостереженням В.Кулика, безсумнівна невизначеність цього закону, яка аналізуватиметься нижче, є безпосереднім результатом радянської політики, котра, водночас із підтримкою російської як визнаної мови в офіційних і приватних ситуаціях, гарантувала, що українська мова ні в якому разі не сприйматиметься як нелегітимна. Її існування як окремої мови не лише беззаперечно приймалося, що вже кардинально відрізняло цю політику від царського режиму ставлення до неї як до діалекту російської мови й заборони її вживання у більшості громадських сфер⁴⁹. Кулик підкреслює також, що українська мова розглядалася як природна «рідна мова» етнічних українців.

Його власний висновок полягає в тому, що це забезпечувало практичне підгрунтя для вкрай суперечливих ідеологічних заяв стосовно зв'язку між процесом українського націєтворення та постійною присутністю російської мови у багатьох сферах життя, що, у свою чергу, суперечило розумінню етнолінгвістичних питань в термінах прав людини і дотримання закону⁵⁰.

Професор Володимир Василенко, провідний експерт з міжнародного права у Києво-Могилянській академії, який брав участь у розробці закону 1989 року і наступних законів і представляє Україну в різних міжнародних організаціях, дотримується іншої думки. Він вважає, що Кулик помиляється, надаючи особливого значення правам людини і верховенству права. На його думку, Кулик не бажає розуміти, що питання мови – тобто статус державної мови – це частина конституційного права, створеного для захисту української нації. Російська мова не може отримати ніякого іншого статусу, окрім статусу мови національної меншини⁵¹. Виживання України як нації, вважає він, під загрозою.

⁴⁹ Кулик (2006), с.291.

⁵⁰ Кулик (2006), с.310

⁵¹ Інтерв'ю, взяте автором, Київ, 26 лютого 2008 р.

Це дві цілком протилежні позиції експертів відповідно з політології та права, які яскраво засвідчують глибокі розбіжності між українськими фахівцями з питань природи і призначення законодавчої діяльності.

Аналіз Закону 1989 року

Я використав неофіційний англійський переклад Закону 1989 року зі змінами, внесеними згідно із Законом України № 75/85-ВР від 28.02.1995⁵².

Я також використав англійський переклад Конституції 1996 року, викладений на вебсайті Верховної Ради⁵³ за адресою <http://www.rada.gov.ua/const/conengl.htm>.

Цей закон — усе ще чинний — незважаючи на те, що він дуже старий, має ряд недоліків. Найважливішим, як я покажу нижче, є те, що він підкріплений сумнівною концепцією, яка фактично суперечить Конституції, — це поняття української мови як мови «українського народу».

Преамбула

Перший абзац преамбули розглядає «усі національні мови» і «вільний розвиток і рівноправність національних мов». Ці формулювання далеко не ясні. Якщо слово «національний» вжито в тому самому розумінні, що й у фразі «національна меншина», то я припускаю, що «національний» у цьому контексті означає «етнічний». Що насправді за цим стоїть, — це «усі мови, якими фактично розмовляють на території України».

Другий абзац преамбули містить фразу, яка не може вживатися у правовому контексті: «Українська мова є одним з вирішальних чинників національної самобутності українського народу».

Це формулювання прямо суперечить першому реченню преамбули Конституції, згідно з якою «український народ» — це «громадяни України всіх національностей». Згідно з визначенням Конституції, преамбула до Закону 1989 року, таким чином, стосується лише частини «українського народу».

Що ж стосується терміну «самобутність», то я припускаю, що це «самобитність» російською. Це також дуже підозріло, позаяк він виокремлює водночас етнічних українців та ук-

⁵² ВР 1995, № 13, с. 98, на http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Language_English.htm.

⁵³ <http://www.rada.gov.ua/const/conengl.htm>

раїнську мову. Він також накладає надмірну відповідальність щодо збереження української мови.

Якщо «український народ» має те саме значення, що й у Конституції, то третій абзац преамбули також порушує Конституцію, або він суперечить сам собі. «Розвиток духовних творчих сил» громадян України усіх національностей не можна забезпечити, надаючи статусу державної мови лише одній мові.

Дуже складно дати правове тлумачення четвертого речення преамбули. Я не впевнений щодо того, як слід розуміти «соціальне призначення»⁵⁴ української та російської мов. І формулювання щодо російської як «мови міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР» не лише багатослівне, але й незрозуміле. Я звертаю увагу на те, що Стаття 36 Конституції СРСР 1977 року вказувала на дещо інші умови:

Громадяни СРСР різних рас і національностей мають рівні права.

Здійснення цих прав забезпечується політикою всебічного розвитку і зближення всіх націй і народностей СРСР, вихованням громадян у дусі радянського патріотизму і соціалістичного інтернаціоналізму, можливістю користуватися рідною мовою й мовами інших народів СРСР⁵⁵.

Стаття 1

Я звертаю увагу на те, що ця Стаття стосується «вживання української та інших мов, якими користується населення республіки», радше ніж етносу чи рідної мови. Із цього погляду вона цілком відповідає міжнародним стандартам. Згадування про СРСР є, зрозуміло, зайвим.

Стаття 2

Ця Стаття проголошує, що українська мова — це державна мова України, і це, як я довів, цілком правильно. Право України приймати рішення щодо своєї державної мови — це її право за міжнародним законодавством.

Третій абзац проголошує, і це похвально, що всі громадяни матимуть необхідні умови для вивчення української мови та поглибленого оволодіння нею. Звичайно ж, кожен український громадянин мусить вивчити українську мову.

⁵⁴ Примітка перекладача: Автор тут спирається на англійське формулювання «social value» (соціальне значення), тоді як поняттю «соціальне призначення» (закон «Про мови» 1989 р. — <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>) точніше відповідало б формулювання «social role».

⁵⁵ <http://www.departments.bucknell.edu/russian/const/1977toc.html>.

Стаття 3

У цій Статті йдеться про використання «мов інших національностей» в Україні і про використання «національних мов», а також про «громадян іншої національності». Очевидно, це передбачає, що в Україні є різні «нації» (за етнічною ознакою) і що кожна має свою власну мову. Це суперечить Конституції і міжнародним зобов'язанням України. Я звертаю увагу на те, що за програмою Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин і Європейської хартії регіональних мов та мов меншин, а також за зобов'язаннями ОБСЄ, існують «національні меншини», належність до яких — справа радше індивідуального вибору, ніж етнополітичне рішення; і що члени національних меншин можуть використовувати свої мови. Це, звичайно, не виключає можливості використання різних мов однією особою.

Стаття 4

Ця Стаття відзначає, що в Українській РСР українська, російська та інші мови є мовами міжнаціонального спілкування. Крім того, держава забезпечує вільне користування російською мовою як мовою міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР!

Стаття 5

Ця Стаття забезпечує право громадян «користуватися» своєю «національною» чи будь-якою іншою мовою. Громадянин має право звертатися до державних та інших організацій українською, російською або іншою мовою, і рішення може бути видане в перекладі російською мовою, якщо громадянин цього бажає. Цю умову, очевидно, усунула Європейська хартія регіональних мов та мов меншин, а також особливості впровадження Статті 10, яка визначає [мовну] політику України.

Стаття 6

Ця Стаття вимагає від усіх офіційних осіб, а також від службовців «установ і організацій» володіти українською і російською мовами, а в разі необхідності — і іншою «національною мовою». Цю умову також має витіснити впровадження Європейської хартії регіональних мов та мов меншин.

Стаття 10

Ця Стаття вимагає, щоб нормативні акти приймалися українською мовою і публікувалися українською і російською мовами. Російській мові надано вищий статус порівняно з ін-

шими міноритарними мовами; публікація цими мовами — за необхідності — застосовуються лише для другорядних органів державної влади.

Стаття 11

Ця Стаття визначає, що українська мова є мовою документації, за винятком випадків, де більшість населення «тієї чи іншої місцевості» *не володіє в належному обсязі* українською, поряд з якою може використовуватися їхня мова. Це цілком прийнятно.

Стаття 14

Ця Стаття про громадянство дає росіянам привілейований статус у спосіб, що не узгоджується з Рамковою конвенцією Ради Європи про захист національних меншин або Європейською хартією регіональних мов та мов меншин.

Стаття 15

Українська є мовою з'їздів, конференцій та інших форумів, окрім випадків, коли більшість *не володіє в належному обсязі* українською. Знову, цю умову має витіснити впровадження Європейської хартії регіональних мов та мов меншин.

Стаття 16

Документація про вибори оформляються українською мовою.

Статті 18–23

Ця частина про мову судочинства не містить згадки про російську, наголошує, що мовою судових засідань повинна бути українська, але робить стандартне застереження щодо умов, коли більшість населення «тієї чи іншої місцевості» не володіє вільно українською. Європейська хартія регіональних мов та мов меншин це також має витіснити.

Стаття 25

Це дуже важливе положення, яке проголошує, що «вільний вибір мови навчання є невід'ємним правом» українських громадян. Далі йдеться про гарантування права для кожної дитини на виховання і одержання освіти національною мовою, що забезпечується створенням мережі дошкільних установ та шкіл з вихованням і навчанням українською та «іншими національними мовами». Це право надалі пояснюється у наступних Статтях. Наприклад, Стаття 27 передбачає, що «у місцях

компактного проживання громадян інших національностей» держава буде створювати для дітей загальноосвітні школи з викладанням «їхньою національною або іншою мовою». Крім того, вивчення української і російської мов є обов'язковим.

Виконання цього положення, імовірно, означає значно вищий рівень виконання Статті 8 Європейської хартії регіональних мов та мов меншин, ніж на даний час виявляє український документ з ратифікації. Це чудове прагнення, але воно вимагає докладного опрацювання щодо рівня попиту, необхідного для запуску освітнього процесу мовою меншини або двомовного навчання. Крім того, уваги потребує підтвердження пізнавальних і виховних переваг двомовної освіти.

Кулик тлумачить закон 1989 року таким чином. З одного боку, саме тому російська повинна була зберегти чинність фактично у всіх соціальних сферах як мова міжнаціонального спілкування; з другого боку, проголошення української як державної мови, збережене у Конституції 1996 року, заснувало «програму національної держави», підтриманої Галичиною та подібними регіонами.

Закон «Про національні меншини в Україні» 1992 року ⁵⁶

Другим вирішальним законом є закон «Про національні меншини в Україні» 1992 року. Як зауважує Кулик, цей та подальші закони, гарантуючи широкий спектр етнокультурних прав, ... були зорієнтовані на модель національної держави. Зокрема, вони розглядали росіян як звичайну меншину і не передбачали ніякого привілейованого статусу для російської мови ⁵⁷.

Отже, Стаття 3 закону 1992 року визначає «національні меншини» так:

«До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою».

Проте цей закон не уточнює, які національні меншини населяють Україну, і це було прокоментовано Консультативним Комітетом щодо Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин:

⁵⁶ In the wording of the Law no. 2494-12 of June 25th, 1992. (Supreme Executive Council, No. 36, Art. 529). English-language version prepared by Abraham Korin & Michail Chevrichenko, Copenhagen, at: http://www.minelres.lv/NationalLegislation/Ukraine/Ukraine_Minorities_English.htm

⁵⁷ Кулик (2006), с.295.

«16. Консультативний Комітет зазначає, що Україна не склала список нацменшин. Державний звіт припускає, що на всі 130 «національностей», які проживають в Україні, окрім українців, розповсюджується дія Рамкової Конвенції. Водночас у державному звіті використовується термін «етнографічні (субетнічні) групи українського народу», який не вживається у законодавстві відносно національних меншин, для опису, наприклад, бойків, гуцулів, русинів, не надаючи належної інформації про їх становище і не зазначаючи, чи вважається, що ці особи належать до груп, які знаходяться під захистом Рамкової Конвенції. Консультативний Комітет все ж таки сподівається, що дані про чисельність категорій населення різного «етнічного походження» також будуть оприлюднені, і, таким чином, результати перепису стануть основою покращання діалогу між особами, які належать до зазначених груп, та представниками влади, включно і з питань про виконання Рамкової Конвенції» ⁵⁸.

Також Стаття 6:

«Держава гарантує всім національним меншинам права на національно-культурну автономію: користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідання своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству...»

Фраза «національно-культурна автономія» має дуже специфічне історичне значення ⁵⁹, і не має іншого визначення у цьому законі або, на даний час, в інших українських законодавчих документах ⁶⁰. Консультативний Комітет щодо Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин зазначив:

⁵⁸ http://www.coe.int/t/e/human_rights/minorities/2._framework_convention_%28monitoring%29/2._monitoring_mechanism/4._opinions_of_the_advisory_committee/1._country_specific_opinions/1._first_cycle/PDF_1st_OP_Ukraine_Ukrainian.pdf [Перекл.]

⁵⁹ Див. мої праці про НКА в Росії: Bill Bowring (2007) «The Tatars of the Russian Federation and National-Cultural Autonomy: A Contradiction in Terms?» in Karl Cordell and David Smith (eds) *The Theory and Practice of Cultural Autonomy in Central and Eastern Europe: Historical and Contemporary Perspectives* Special Issue of Ethnopolitics Vol. 6. n. 3, pp. 417–435; Bill Bowring «Burial and Resurrection: Karl Renner's controversial influence on the "National Question" in Russia» in Ephraim Nimni (ed) *National-Cultural Autonomy and its Contemporary Critics* (Routledge, 2005) pp. 191–206; Bill Bowring «Austro-Marxism's Last Laugh?: The Struggle for Recognition of National-Cultural Autonomy for Russians and Russians» (March 2002) v. 54, n. 2 *Europe-Asia Studies* pp. 229–250.

⁶⁰ У 2006 Рада Європи попросила мене здійснити експертизу законопроекту «Про національно-культурну автономію», внесеного на розгляд Верховної Ради депутатом, що представляє етнічних угорців. Цей проект не знайшов підтримки.

32. Стаття 6 Закону про національні меншини гарантує культурну автономію національним меншинам. Однак вона сформульована в дуже загальній формі, і Консультативний Комітет вважає, що зміст та сферу дії цих положень слід окреслити й розробити докладніше.

Стаття 8 передбачає, що у місцях, «де більшість населення становить певна національна меншина, може використовуватися її мова поряд з державною українською мовою» у громадських і приватних установах. Це положення зовсім невизначене з погляду визначення питання. Відповідно до міжнародного законодавства це може лише означати більшість тих індивідів, які самі визначають свою приналежність до національної меншини; і крім того, це повинні бути ті особи, що характеризують себе як користувачів іншої, не української, мови. Чи буде це визначатися при громадському опитуванні? Референдумом? Чи як? У його теперішньому формулюванні це положення непридатне для роботи і мусить бути витіснене виконанням Європейської хартії регіональних мов та мов меншин.

Консультативний Комітет щодо Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин висловив стурбованість стосовно такого:

«Водночас, ст. 8 Закону про національні меншини та ст. 3 Закону про мови передбачають, що, як правило, мова меншини може бути використана як робоча мова різними державними органами у місцевостях, де нацменшина складає більшість населення. Отже, юридичний поріг права на використання мови меншини, яка не є російською, при здійсненні контактів з адміністративними органами є дуже високим в порівнянні з положенням ст.10 Рамкової Конвенції, і значною мірою залежить від рішення відповідних органів влади».

Далі висловлюється дуже серйозна критика цього закону стосовно того, як у ньому глумачиться поняття «громадяни». Звуження таких прав до громадян суперечить загальній тенденції міжнародного законодавства. Консультативний Комітет щодо Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин зазначає:

17. Консультативний Комітет зазначає, що певне законодавство відносно національних меншин, а саме Закон про нацменшини 1992 року, стосується тільки громадян України. Консультативний Комітет зазначає, що це обмеження так позначається на особах, що належать до груп, про які йдеться у державному звіті, беручи до уваги труднощі, з якими стикаються колишні депортовані в отриманні громадянства України (дивіться також відповідні коментарі до Статті 15).

18. Щодо попередніх абзаців Консультативний Комітет вважає, що залишається завдання залучити такі групи до сфери дії Рамкової Конвенції. Консультативний Комітет вважає, що можливим залучення цих груп, зокрема негромадян, до сфери дії Рамкової Конвенції на постатевій основі. Консультативний Комітет вважає, що владні структури України повинні розглянути це питання шляхом консультацій із зацікавленими групами.

19. Далі Консультативний Комітет зазначає, що у державному звіті говориться про осіб, які належать до груп, що мають сумніви щодо використання до них терміну «національні меншини». Наприклад, це стосується кримських татар, представники яких надають перевагу терміну «корінні народи»...

20. Консультативний Комітет також зазначає, що в Україні існує певне небажання вживати термін «національна меншина». Більш того, слід зазначити, що крім етнічних росіян у країні проживає велика кількість етнічних українців, рідною мовою яких є російська. Ці фактори слід брати до уваги при виконанні Рамкової Конвенції владою, а також їх слід відобразити у вживаній термінології» (моє виділення. — Б. Б.)

Будь-яке наступне законодавство на цю тему повинно у явній формі передбачити негромадян, так само як громадян. Слід зазначити, що Комітет ООН із прав людини встановив чітке правило, згідно з яким Стаття 27 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права стосується негромадян так само, як громадян.

Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» 1992 року

Закон «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» 1992 року стверджує, що «Друковані засоби масової інформації в Україні видаються державною мовою, а також іншими мовами», — отже, російська, так само як кримськотатарська, корінна мова Криму, стають «іншими мовами»!

Закон 1994 року про телерадіомовлення

Стаття 9 закону передбачає, що «телерадіоорганізації ведуть трансляцію державною [офіційною] мовою», а «мовлення на певні регіони може здійснюватися також мовою національних меншин, що компактно проживають на даній території».

Стосовно цього положення Консультативна рада Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин висловила конкретну стурбованість:

43. Щодо електронних засобів інформації, то Консультативна рада зазначає, що стаття 6 Закону «Про національні меншини» забезпечує право осіб, які належать до національних меншин «задовольняти свої потреби у засобах масової інформації».

ції». Водночас стаття 9 Закону «Про телебачення і радіомовлення» передбачає, що телерадіоорганізації ведуть трансляцію державною мовою, а «мовлення на певні регіони може здійснюватися також мовою національних меншин, що компактно проживають на даній території». Визнаючи, що на законодавчому рівні Україна може вимагати від телерадіоорганізацій одержувати ліцензії на мовлення і що в цьому контексті одним із чинників, який може братися до уваги, є вимога поширювати державну мову, повне вилучення із загальнонаціонального та приватного секторів телерадіомовлення мовами національних меншин суперечить статті 9 Рамкової конвенції, якщо враховувати, зокрема, чисельність такого населення і той факт, що багато осіб, які належать до національних меншин, мешкають поза межами територій компактного проживання.

44. ... Консультативний комітет вважає важливим максимально гнучко у процесі прийняття поправок до законодавства.

45. Факт ліцензування телерадіомовлення мовою меншин на територіях компактного проживання є сам по собі позитивним, проте це положення не сприяє такому телерадіомовленню. Консультативна рада також зауважує, що законодавство не містить означення терміну «компактно», що призводить до правової невизначеності і, зрештою, до того, що цей важливий аспект передається здебільшого на розсуд органу, який ухвалює рішення щодо надання ліцензій, а саме, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення.

46. Консультативний комітет також зазначає, що під час ухвалення рішень щодо ліцензування Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення встановлює певну мовну квоту на мовлення в різних регіонах, яка визначає обов'язковий відсоток мовлення українською мовою. Консультативний комітет вважає, що така практика повинна впроваджуватися обережно, враховуючи її наслідки для осіб, які належать до національних меншин, і той факт, що надмірні квоти можуть негативно вплинути на дотримання прав, передбачених статтею 9 Рамкової конвенції. Крім того, вона потребує детальнішої законодавчої основи, ніж та, яку містить згадуване вище положення статті 9 закону «Про телебачення і радіомовлення».

47. У зв'язку з вищезазначеним Консультативний комітет вважає, що Україні слід переглянути положення, що стосуються застосування мов національних меншин, у загальнонаціональному та регіональному мовленні в Законі України «Про телебачення і радіомовлення», щоб прояснити їх і забезпечити їх повну відповідність положенням статті 9 Рамкової Конвенції.

Конституція 1996 року

Конституція від 28 червня 1996 року в Статті 10 покликає розв'язати мовне питання таким чином:

«Державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом».

Стосовно освіти у Статті 53 Конституцією передбачено, що «Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства».

Таким чином, статус української мови як державної зберігається, а російська мова, попри її конкретне згадування, залишається мовою національної меншини. Кулик відзначає, що центральне місце титульної групи в суспільстві, зафіксоване Конституцією 1996 року та законами, що стосуються етнополітичних питань, ... змодельовано відповідно до національно-державної норми⁶¹.

Консультативний висновок Українського Конституційного Суду, виголошений 14 грудня 1999 року, мав на меті детальніше пояснення Статті 10. Більшість суддів дійшли висновку, що українська мова є «обов'язковим засобом спілкування для посадовців в урядових органах та місцевих структурах самоврядування та в усіх сферах суспільного життя», включаючи освіту. Судді також зазначили, що «одночасно з застосуванням державної мови місцеві урядові органи, органи Автономної Республіки Крим та органи місцевого самоврядування можуть застосовувати російську мову та інші мови національних меншин». Була особлива думка, висловлена суддею Мироненком. Згідно з суддею, який висловив особливу думку, Суд приділив замало уваги третьому реченню Статті 10: «В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України».

Закон 1997 року «Про видавничу справу»

Цей Закон у Статті 3 передбачає, що метою видавничої справи є «Сприяння національно-культурному розвитку українського народу шляхом збільшення загальної кількості тиражів, обсягів та розширення тематичного спрямування українського книговидання; ... здійснення книговидання російською мовою для забезпечення культурних потреб російського населення в Україні з урахуванням імпорту друкованої продукції; здійснення книговидання мовами інших національних меншин в Україні;... Стаття 8 цього Закону завбачає, що

⁶¹ Див. Кулик (2006) с. 300.

«У видавничій справі мова використовується відповідно до Статті 10 Конституції України, Закону України «Про мови в Україні» (8312-11) та інших законодавчих актів України. Уся друкована продукція, призначена для службового та ужиткового користування (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо), що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації, видається державною мовою. Держава заохочує підготовку, виготовлення і розповсюдження друкованих видань державною мовою та мовами національних меншин, що проживають в Україні...»

Закон 1999 року «Про загальну середню освіту»

Цей Закон, що приймався з огляду на Статтю 10 Конституції, просто зазначає в Статті 7, що «Мова (мови) навчання і виховання у загальноосвітніх навчальних закладах визначається відповідно до Конституції України і Закону України «Про мови в Українській РСР» .

Закон 2002 року «Про судоустрій України»

В цьому Законі мовне питання розвивається. Згідно зі Статтею 10 «Судочинство в Україні провадиться державною мовою... Застосування інших мов у судочинстві здійснюється у випадках і порядку, визначених законом». Згідно зі Статтею 59, професійні судді мусять вільно «володіти державною мовою», у той час як за Статтею 67 народні засідателі та члени журі, якщо вони «не володіють державною мовою» процесуального права. Нарешті, Стаття 9(5) Закону 2001 року «Про Громадянство» передбачає, що умовою надання громадянства є «володіння державною мовою або її розуміння в обсязі достатньому для спілкування».

Крім того, мене поінформували, що Стаття 19 Кримінально-процесуального Кодексу передбачає, що судочинство здійснюється українською мовою або мовою більшості населення, яке проживає на певній території.

З першого вересня 2005 року, як мені повідомили, судочинство може здійснюватися винятково українською мовою відповідно до нових Цивільно-процесуального Кодексу та Адміністративно-процесуального Кодексу⁶². Наразі я не зміг знайти ці Закони російською або англійською мовою. Якщо це підтвердиться, то така ситуація прямо суперечить духові Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин та Хартії «Про мови».

⁶² Колесніченко і Бортник, Альтернативний Звіт, с. 39.

Чітка позиція сучасних панівних партій⁶³ полягає в тому, що Закон 1989 року є застарілим через те, що він надає спеціального статусу російській мові, у той час як Стаття 10 Конституції 1996 року та консультативний висновок Конституційного Суду 1999 року так і не були виконані.

Політика уряду та останні події

Незважаючи на багаторічну дискусію, поки що немає державного органу, відповідального за мовну політику. У недалекому майбутньому ситуація може змінитися, про що свідчить Лист Президента України Віктора Ющенка до Кабінету міністрів від 15 січня 2008 року, який містить вказівку розглянути питання створення відповідного центрального органу для вироблення мовної політики⁶⁴. За цим (дуже незвично) вийшов Указ Президента від 20 лютого 2008 року — із чого випливає, що на Лист не відреагували⁶⁵.

Показово, що ця ініціатива Президента не отримала достатньої уваги, і, за одним винятком, не обговорювалася в засобах масової інформації. Винятком була велика стаття Станіслава Шумлянського, яка з'явилася в «Українській правді» 6 лютого 2008 року⁶⁶. Автор з'ясовує низку питань. По-перше, надзвичайно важливими будуть назва органу та його підпорядкування. Автор рекомендує (і я погоджуюсь) приділити особливу увагу Раді з питань валлійської мови (Bwrdd Yr Iaith), заснованій в 1993 році⁶⁷, та Відділу французької мови Квебеку (L'Office Quebecois de la langue francaise), заснованому в 1961 році⁶⁸.

27 лютого 2008 року відбувся частковий страйк власників кінотеатрів на знак протесту проти Наказу міністерства культури від 18 січня 2008 року про заборону демонструвати фільми, не дубльовані українською мовою; тобто дубльовані російською іноземні фільми. Відбулися також контр-протести «послідовників Степана Бандери»⁶⁹. Ці акції відбулися після

⁶³ Павло Мовчан (БЮТ) та Іван Заєць (НУ), в інтерв'ю автору 25 лютого 2008 року.

⁶⁴ Сергей Пономарьов «Рідна мова — дух нації», інтерв'ю з Лесею Ставицькою, Завідувачем Відділу соціолінгвістики Інституту української мови Академії наук України, «Киевское слово» № 8 (44) 21 лютого 2008 року, с. 4; 21 лютого 2008 року було Міжнародним Днем Рідної мови згідно рішення ЮНЕСКО прийнятого в 1999 році.

⁶⁵ Указ № 146/2008, at <http://www.president.gov.ua/documents/7482.html>

⁶⁶ На http://pravda.com.ua/ru/news_print/2008/2/6/71017.htm

⁶⁷ На <http://www.bwrdd-yr-iaith.org.uk/>

⁶⁸ На <http://www.oqlf.gouv.qc.ca/>

⁶⁹ Див. Олександр Чаленко. Кинопрокатчики проведуть акції против українізації, а «бандеровці» — против русифікації, «Сьогодні» 27 лютого 2008, № 46(2882), с. 2.

ухвалення рішення Конституційного Суду України від 20 грудня 2007 року (яке набуло чинності 24 грудня). Згідно з цим рішенням, усі фільми, що випускаються на український ринок (у тому числі фільми російською мовою), мають обов'язково супроводжуватися субтитрами або дублюватися державною мовою (тобто українською). Галя Койнаш із Харківської групи правозахисників прокоментувала це так:

Поїздка в громадському транспорті, наприклад, в Києві, столиці України, спростовує всі побоювання щодо загрози існуванню російської мови. Набагато більше занепокоєння викликає те, як рідко чути українську мову. Ситуація з кінопрокатом — яскравий тому приклад. Наприкінці 2006 року кінодистриб'ютори відмовилися дотримуватися квот на дублювання українською мовою порівняно з російською, заявляючи, що це фінансово не вигідно для них. Після того, як Кабінет міністрів не вжив жодних заходів для дотримання законів, з'явилася громадська ініціатива. Протягом кількох місяців дуже велика кількість людей оголосила про бойкотування будь-яких фільмів, дубльованих російською, а не українською мовою⁷⁰.

Вона також послалася на зауваження Хассана Берека із Секретаріату Хартії:

Відповідно до положень Хартії лише центральні державні органи мають повноваження надавати мові будь-який особливий статус. ... Лише центральна влада країни, яка ратифікувала Хартію, уповноважена визначати, яка мова є регіональною або мовою меншин і на якій території.

Ці слова слід пам'ятати тим, хто працює над майбутніми законопроектами.

Нові законопроекти

З листопада 2007 року по теперішній час до Верховної Ради було подано ряд законопроектів. Наскільки я зміг з'ясувати, ці законопроекти не обговорювалися ні в засобах масової інформації, ні в наукових джерелах.

Під час мого візиту в лютому 2008 року різні мої співрозмовники одноставно наполягали на тому, що ці законопроекти — це лише перенесення на мовний ґрунт політичних позицій політиками різних напрямів. Жоден з них не може бути підґрунтям нового проекту для розгляду комітетом, заснованим Президентом. Багато людей мають сумніви, чи такий комітет взагалі буде коли-небудь створено.

⁷⁰ Див. Галя Койнаш «Не Вавилонська вежа», 14 січня 2008 року, Харківська група правозахисників, на <http://www.unian.net/eng/news/news-230732.html>

Законопроекти:

- законопроект про зміни та доповнення до Закону Української Радянської Соціалістичної Республіки «Про мови в Україні» від 23 листопада 2007 року⁷¹, внесений Н. Шуфричем (Партія Регіонів);
- законопроект «Про мови в Україні» від 29 листопада 2007 року⁷², внесений Л. Грачем (Комуністична партія України);
- законопроект про зміни та доповнення до Закону «Про ратифікацію Хартії про мови» від 29 листопада 2007 року⁷³, внесений В. Колесніченком (Партія регіонів);
- законопроект про регіональні мови та мови меншин від 29 листопада 2007 року⁷⁴, внесений В. Колесніченком (Партія регіонів);
- законопроект про державну мову України від 21 січня 2008 року⁷⁵, внесений П. Мовчаном (Блок Юлії Тимошенко — БЮТ) і В. Яворівським (БЮТ);
- законопроект про мову від 25 січня 2008 року⁷⁶, внесений П. Мовчаном (БЮТ) і В. Яворівським (БЮТ).

З огляду на те, що жоден з цих законопроектів ніколи не буде прийнятий, я обмежусь коротким коментарем кожного з них. Також маю зазначити, що для мене виявилось неможливим отримати переклади цих законопроектів на російську мову, за винятком автоматизованих комп'ютерних перекладів, які далекі від досконалих.

Законопроект Шуфрича складається із 45 статей і, відповідно до пояснювальної записки, ґрунтується на твердженні, що Закон 1989 року суперечить Хартії про мови. Він базується на концепції «права на мовне самовизначення». Про це йдеться в Преамбулі та в Статті 2, де зазначено, що кожна людина має право обирати мову, яку вважає рідною, обирати мову спілкування та вирішувати чи є він/вона білінгвом чи мультилінгвом. Стаття 3 містить дефініцію «мовних груп» із застосуванням регіональної мови чи мови меншин, членство в яких вирішується шляхом самоідентифікації. Стаття 6 присвячена регіональним мовам чи мовам меншин і передбачає визначення статусу регіональної мови чи мови меншин на певній території на базі місцевого референдуму або за офіційними статистичними даними стосовно рідної мови. Така мова може

⁷¹ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30700

⁷² http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30795

⁷³ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30834

⁷⁴ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=30835

⁷⁵ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31410

⁷⁶ http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31504

потім (Стаття 7) отримати статус широко розповсюдженої (не менше 20 %), розповсюдженої (10–20 %), або менш розповсюдженої (менше ніж 10 %).

Законопроект Грача містить 32 Статті, а також передбачає зміни та доповнення до Законів про освіту, дошкільну освіту, загальну середню освіту, позашкільну освіту, правову систему, адміністративну юстицію, кримінально-процедурний кодекс, нотаріат, вибори, референдуми, реєстрацію, культуру, інформацію та інформаційні агентства, місцеві органи управління, поштове обслуговування, телекомунікації, лікарські препарати та національні меншини. Відповідно до пояснювальної записки, цей законопроект (як і інші) має на меті виконувати Конституцію та Хартію про мови. Основний його принцип — кожен громадянин України незалежно від етнічної приналежності, національно-культурної самоідентифікації, місця проживання і т. ін. має право вільно користуватися будь-якою мовою, вивчати та підтримувати будь-яку мову, та вважати себе членом однієї або більше лінгвістичних груп. Це визначається як вільне лінгвістичне самовизначення.

Це єдиний законопроект, що супроводжується Висновком, підготовленим персоналом Верховної Ради за підписом В. Борденюка, Голови наукового експертного комітету, і який пропонує відхилити цей законопроект у першому читанні. На їхній погляд, цей законопроект не відповідає Конституції та іншим законам України. Різко критикується використання у тексті законопроекту фрази «регіональна мова», яка ніде не зустрічається в Конституції. Комітет наполягає на тому, що мова — це не територіальне явище, а етнонаціональне. Міститься посилання на Статтю 11 Конституції, яка передбачає участь держави у розвитку мовної «оригінальності» (самобутності) всіх корінних народів і національних меншин, а не населення певної території чи мовної групи. Зауважується також, що законопроект не дає чіткої відповіді на запитання: російська мова — це одна із регіональних мов чи мова однієї із національних меншин? Привертається увага до того факту, що в законопроекті немає дефініцій таких слів як «рідна мова», «мова, яка традиційно застосовується в Україні», «двомовний», «багатомовний», «зміна мовної преференції» і т. ін. Надзвичайно нелогічним є використання терміна «регіональна мова» щодо таких адміністративних одиниць, як поселення, село, невелике місто і т. ін.

Висновок (у якому міститься ще більше критичних зауважень) дає чітке уявлення про реакцію експертів Верховної

Ради на інші законопроекти, особливо ті, які підготовлені Партією регіонів.

Законопроект Колесніченка «Про регіональні мови і мови меншин» має на меті виробити механізм визначення тих адміністративних та територіальних одиниць, на території яких розповсюджені 13 мов, тією мірою, яка необхідна для застосування для них положень Хартії про мови. Згідно зі Статтею 2 «територіальні громади» мають право ініціювати процес визнання мов, а рішення ухвалюється більшістю місцевих депутатів. Це залежить від використання певної мови 17 % населення території. Як випливає із пояснювальної записки, це результат того, що згідно зі статистикою 17 % населення є «росіянами» (я думаю, що маються на увазі «етнічні росіяни»). Я не можу повністю вловити логіку, коли він пояснює, що для певної території це має бути критерієм.

Законопроект Колесніченка передбачає зміни та доповнення до закону про ратифікацію Хартії про мови. По-перше, він прагне скласти список 13 мов: білоруська, болгарська, гагаузька, грецька, єврейська, кримськотатарська, молдавська, німецька, польська, російська, румунська, словацька та угорська. Він також пропонує вищий рівень впровадження Частини III.

Законопроект Мовчана і Яворівського «Про мови» містить 34 Статті, а також зміни та доповнення до законів про освіту, загальну середню освіту, адміністративно-процедурний кодекс і закон про нотаріат. Метою законопроекту, згідно з пояснювальною запискою, є подальше визначення статусу української мови як державної мови і визначення норм державної мови. Стаття 2 стверджує «Під державною мовою розуміється та мова, яку держава визначила як обов'язкову мову спілкування в громадських сферах суспільного життя. Державною мовою в Україні є українська мова». Стаття 2(3) зазначає, що «державна мова є обов'язковою для застосування в діяльності органів державної влади, та органів місцевого самоврядування, асоціацій громадян, установах, організаціях, та підприємствах незалежно від типу власності». Стаття 3 передбачає, що мови національних меншин можуть застосовуватися в культурній, освітній та інформаційній сферах та інших сферах, визначених законом. Дивно, але Стаття 4 визначає, що «мовами міжнародного спілкування» для України є англійська, іспанська, китайська, німецька, російська та французька мови.

Очевидно, що основною метою законопроекту є впровадити те, що на думку пана Мовчана та його колег, є суттю Статті 10 Конституції, а саме те, що українська мова має бути єдиною мовою у всьому, окрім приватного спілкування. Те

саме пан Мовчан та його колега пан Заєць (Наша Україна – Народна самооборона) сказали мені під час нашої зустрічі в лютому 2008 року.

Законопроект Мовчана і Яворівського «Про державну мову в Україні» схожий за змістом і також має на меті завершити впровадження Статті 10 Конституції.

Тепер стає очевидним, чому я дотримуюся думки, що жоден з цих законопроектів не буде базою для нового офіційного законопроекту «Про мови в Україні». Це ж саме мені підтвердили вищі посадовці в Адміністрації Президента.

Результати

Результати дослідження такі:

- Початковою стадією для будь-якого пропонованого нового законодавства має бути досконале вивчення міжнародних зобов'язань України, а також коментарів та думок різних експертів та консультативних органів з метою належного тлумачення міжнародних положень. У цих доповідях міститься багатий досвід, і Україна є не настільки унікальною, щоб ним не скористатися.
- Зокрема, не варто пропонувати дефініції, які значно відрізняються від букви й духу цих текстів та їхніх пояснювальних матеріалів і коментарів, а стосовно мов варто вживати «яка застосовується» і «якою розмовляють».
- Новий Закон «Про мови в Україні» має керуватися намірами забезпечити якомога повніше втілення Частини III Хартії про мови відповідно до економічних та адміністративних ресурсів України.
- З огляду на вищевикладене, Україні варто переглянути Документ про ратифікацію (тобто правову норму, яка розповсюджується на даний факт) з метою максимально можливого виконання Частини III стосовно російської мови та інших мов меншин або регіональних мов в умовах поширеної в Україні практики.
- Україна має повне право запровадити та поширювати українську мову як державну (офіційну) мову України.
- Зараз не потрібно надавати особливий конституційний статус російській мові; з іншого боку, кілька держав мають більше ніж одну офіційну мову, і в майбутньому це може бути вдалим рішенням, але не на даному етапі.
- Особливу увагу варто приділити кримськотатарській мові як мові корінного народу частини України, який постраж-

дав від справжнього геноциду в 1944 році і навіть зараз зазнає значної дискримінації та утисків.

- Кожен державний службовець має добре володіти українською мовою; а у відповідних адміністративних та судових округах – добре володіти мовою/ мовами, які там використовуються. Це повинна бути обов'язкова умова для отримання посади. Україна має уважно поставитися до визначення рівня володіння українською мовою.
- Україні варто продовжувати свою чудову політику права на освіту як українською, так і мовами меншин, у тому числі російською мовою. Варто уважно поставитися до рівня вимог, які мають бути якомога нижчими і узгоджуватися з ефективним керуванням освітою та наявними ресурсами.
- На мою думку, добре володіння українською мовою має бути вимогою при вступі до вищого навчального закладу ⁷⁷.

Додаток 1

1. Кримінально-процесуальний кодекс України 1960.12.28;
2. Господарський процесуальний кодекс України № 1798-XII 1991.11.06
3. Цивільний процесуальний кодекс України № 1618-IV 2004.03.18
4. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV 2005.07.06
5. Закон України «Про статус суддів» № 330-XIV 1998.12.22
6. Закон України «Про вибори Президента України» № 474-XIV 1999.03.05
7. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» № 2493-III 2001.06.07
8. Закон України «Про освіту» № 1060-XII 1991.05.23
9. Закон України «Про позашкільну освіту» № 1841-III 2000.06.22
10. Закон України «Про дошкільну освіту» № 2628-III 2001.07.11
11. Закон України «Про загальну середню освіту» № 651-XIV 1999.05.13
12. Закон України «Про вищу освіту» № 2984-III 2002.01.17

⁷⁷ Ця рекомендація базується на моєму досвіді експерта Проекту Ради Європи «Освіта і Права Меншин», який включав Україну, Азербайджан, Білорусь, Грузію, Молдову, Росію. Я підготував доповідь про Азербайджан, де неспроможність виконати це правило призвела до серйозних проблем

13. Закон України «Про мови в Українській РСР» № 8312-XI 1989.10.28
14. Закон України «Про телебачення і радіомовлення» № 3759-XII 1993.12.21
15. Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» № 1490-III 2000.02.22
16. Закон України «Про нотаріат» № 3425-XII 1993.09.02
17. Закон України «Про банки й банківську діяльність» № 2121-III 2000.12.07
18. Закон України «Про третейські суди» № 1701-IV 2004.05.11
19. Закон України «Про обов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058-IV 2003.07.09
20. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців» № 755-IV 2003.05.15
21. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад і сільських, селищних, міських голів» № 1667-IV 2004.04.06
22. Закон України «Про вибори народних депутатів України» № 1665-IV 2004.03.25
23. Закон України «Про географічні назви» № 2604-IV 2005.05.31
24. Закон України «Про стандарти, технічні регламенти й процедури оцінки відповідності» № 3164-IV 2005.12.01
25. Закон України «Про топографо-геодезичну й картографічну діяльність» № 353-XIV 1998.12.23
26. Закон України «Про угоди про розподіл продукції» № 1039-XIV 1999.09.14
27. Закон України «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем» № 621/ 97-ВР 1997.11.05
28. Закон України «Про охорону прав на зазначення походження товарів» № 752-XIV 1999.06.16
29. Закон України «Про охорону прав на промислові зразки» № 3688-XII 1993.12.15
30. Закон України «Про розповсюдження екземплярів аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних» № 1587-III 2000.03.23
31. Закон України «Про національні меншості в Україні» № 2494-XII 1992.06.25
32. Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» № 3689-XII 1993.12.15
33. Закон України «Про охорону прав на винаходи й корисні моделі» № 3687-XII 1993.12.15
34. Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» № 3116-XII 1993.04.21

35. Закон України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» № 468/ 97-ВР 1997.07.17
36. Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб» № 889-IV 2003.05.22
37. Закон України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» № 539/ 97-ВР 1997.09.23
38. Закон України «Про видавничу справу» № 318/ 97-ВР 1997.06.05
39. Закон України «Про Збройні Сили України» № 1934-XII 1991.12.06
40. Закон України «Про транспортно-експедиторську діяльність» № 1955-IV 2004.07.01
41. Закон України «Про обіг векселів в Україні» № 2374-III 2001.04.05
42. Закон України «Про Конституційний Суд України» № 422/ 96-ВР 1996.10.16
43. Закон України «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту» № 331-XIV 1998.12.22
44. Закон України «Про безпеку і якість харчових продуктів» № 771/ 97-ВР 1997.12.23
45. Закон України «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну» № 332-XIV 1998.12.22
46. Закон України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» № 330-XIV 1998.12.22