

УДК 81'272:[161.1ЄС]:(477)

Бестерс-Дільгер Ю.

МОВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ НА ТЛІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ТА ПОСТРАДЯНСЬКОГО ДОСВІДУ

Історія європейської мовної політики чітко вказує на те, що діяльність Європейського парламенту та Парламентської асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) була каталізатором для посиленої уваги до міноритарних мов та меншин від 1979 р. Ці європейські структури зреагували на відродження меншин у 70-х рр. Із двох важливих документів – Європейської хартії регіональних або міноритарних мов та Рамкової конвенції із захисту національних меншин – друга була загально схвалена, тоді як ратифікація першої отримала певний спротив. Україна була змушена підписати та ратифікувати обидва документи, коли вступила до Ради Європи 1995 р. Таким чином, Україна стала першою країною, де перевірили застосовність цих документів для пострадянських країн. Як показує дослідження, особливість української ситуації полягає в тому, що українські політики неправильно використовують цей документ для політичних цілей, що не збігаються з метою хартії. Окремі європейські організації дедалі більше відчують обов'язок захистити статус української мови як єдиної державної. Такий розвиток подій призводить до несприйняття українськими політиками європейських порад.

Ключові слова: мовна політика, Європейський Союз, ОБСЄ, Рада Європи, Венеціанська комісія, законопроект «Про засади державної мовної політики» .

У справах мовної політики європейські установи мають понад п'ятдесятирічний досвід. Найважливішими з них є Рада Європи (з 1949 р.) з Парламентською асамблеєю (ПАРЄ) та різними комісіями, Європейська комісія (з 1952 р.), Європейський парламент (з 1952 р.) і Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ, заснована в 1975 р.). Погляди цих установ щодо мовної політики часом були паралельними, а інколи розходилися. Особливо важливими для України є Рада Європи (членство з 1995 року) і ОБСЄ.

Україна після розпаду СРСР має справу з наслідками домінування російської мови протягом десятиліть. Останні 20 років вона стоїть на роздоріжжі: з одного боку, це орієнтація на Захід, тобто наближення до Європейського Союзу (і його мовної політики), а з іншого – аналіз радянського спадку, який за останні два роки став знову дуже очевидним в Україні. Тезою цієї статті є твердження, що це подвійне спрямування мовної політики України є однією з причин конфліктного потенціалу, що проявився, наприклад, 24 травня 2012 року під час бійки у Верховній

Раді, коли Партія регіонів презентувала проект «Закону про засади державної мовної політики». У цій статті розглянуто, які наслідки має застосування європейських масштабів на Україну, як європейська мовна політика намагається реагувати на її мовні труднощі, але з невеликим успіхом.

1. Історичний розвиток європейської мовної політики

У другій половині 50-х рр. мовна політика Ради Європи та Європейської комісії фокусувалася на вивченні та викладанні мов. Лише з кінця 70-х рр. обидві установи майже одночасно зацікавилися мовами меншин. Ця нова лінія завдячує своїм виникненням тому факту, що з 1979 р. Європейський парламент обирається безпосередньо і різні депутати обрали тему «Меншини і мови меншин» однією з пріоритетних у роботі парламенту [10, с. 393–402, 411–412, 415–418].

За дорученням Постійної конференції обшин та регіонів Європи експерти та представники Європарламенту і Парламентської асамблеї

склали текст Конвенції про захист міноритарних мов, яка й була представлена 1988 р. Її подальше вдосконалення тривало з 1989 до 1992 р. і результатом стала Європейська хартія регіональних або міноритарних мов (далі Хартія).

Поворот подій у Східній Європі підсилив активність як Європейської комісії, так і Ради Європи. Європейська комісія дала замовлення на дослідження EUROMOSAIC про ситуацію мов меншин у країнах, що є членами ЄС. Україна, звісно, не була врахована ні в цьому дослідженні, ні в трьох наступних, які послідовно охоплювали нові держави-члени. Українська мова фігурувала тільки як мова меншин у Польщі, Румунії, Латвії, а також як «подальша мова» в Угорщині, Чехії, Литві, Естонії та Словаччині. Перелом в історії пришивидив також роботу Ради Європи над найважливішим документом європейської мовної політики – Хартією. У 1998 р. вона набула сили і стала центральним документом у мовній політиці європейських установ. Другим документом, релевантним для мовної політики, є Рамкова конвенція для захисту національних меншин (чинна із 1998 р., далі – Рамкова конвенція), яка була набагато краще сприйнята ніж Хартія.

1992 р. ОБСЄ призначила Високого Комісара з питань національних меншин, який повинен бути дипломатичним посередником і згладжувати етнічну напругу ще до того, як вона вибухає. Ключовим документом ОБСЄ у сфері мов меншин є «Осло Рекомендації» [14] від 1998 р.

Джерела «політики мов меншин» варто шукати в Європейському парламенті та у Парламентській асамблеї Ради Європи. Депутати пережили в 70-х рр. відродження меншин і мов меншин та хотіли закріпити його стабільними правовими рамками. Очевидно, що члени ЄС сприйняли Хартію радше вичікувально чи навіть недовірливо; до сьогодні навіть не всі країни-засновники ЄС ратифікували її.

Незадовго перед вступом України у листопаді 1995 р. до Ради Європи було прийнято рішення про необхідність підписання і ратифікації Хартії кожним новим членом протягом року [12]. Балтійські країни, які 1993 і 1995 (незадовго перед Україною) вступили до ЄС, ця доля обминула, вони подосі не підписали і не ратифікували Хартії.

У виборі мов меншин, які підлягали б особливому захисту Хартії, ратифікуючі держави були досить вільними. Україна з її 13-ма мовами хотіла забезпечити доволі великій кількості мов захист Хартією. При цьому вона інтерпретувала Хартію внаслідок неточного перекладу з російської («языки меньшинств») як конвенцію, яка стосується не тільки мало вживаних мов, а й мов меншин як груп осіб, і називала в обох ра-

тифікуючих законах від 1999 і 2003 рр. замість мов меншин, меншини як такі, чиї мови повинні захищатися. Оскільки росіяни становлять в Україні меншину (17, 3 % згідно з останнім переписом населення у грудні 2001 р.), під захист Хартії було взято також і російську мову. Це є відповіддю на запитання, яке ставить John Dunn [7, с. 8], чому Україна взагалі взяла російську під захист. Окрім того, Верховна Рада під час першої і другої ратифікації піддавалася сильному тискові з боку російських та російськомовних депутатів, котрі прагнули через прийняття російської мови у Хартію компенсувати невдачу при спробі ввести її як другу державну мову у Конституції 1996 р.

2. Становище російської мови в пострадянських державах

Одним із найчастіше спостережуваних наслідків розпаду багатоетнічної держави є те, що у державах-наступниках великого символічного значення набуває мова відповідної титульної нації, тоді як мова колишньої домінуючої нації витісняється; так трапилося і у випадку з Радянським Союзом.

При дослідженні статусу російської [див.: 2; 13, 15] недоцільно обмежуватися зображенням її правової позиції, оскільки це недостатньо віддзеркалює суспільну реальність. Так, на Кавказі і в Центральній Азії, незважаючи на юридичне зменшення цінності російської, вона і надалі є дуже сильною насамперед у сфері освіти, навіть у Грузії. Причина цього – роль Росії як регіональної економічної сили та функціонування російської мови як міжетнічного засобу комунікації. Оскільки престиж мови тісно пов'язаний з професійними можливостями, які відкриваються завдяки їй, а міграція робітничих кадрів у Російську Федерацію триває, то зміна ситуації стосовно першої причини відбудеться не так вже і швидко. Як засіб міжетнічної комунікації російська з часом, напевно, поступиться, з одного боку, титульним мовам, а з іншого – англійській. У країнах Балтії російська, імовірно, через кілька поколінь матиме статус другої мови для численних мешканців, а також вивчатиметься у школі як факультативна іноземна мова (на низькому, але стабільному рівні). У Білорусії російська і надалі буде витісняти білоруську мову, незважаючи на супротив з боку нечисленної білоруськомовної еліти. На всій території Російської Федерації російська мова є державною, хоча республіки мають право поряд із нею називати офіційною і другу мову. Жодну з інших пострадянських держав не можна безпосередньо порівнювати з Україною, хіба що Молдову з її напруженими стосунками між російською і молдавською мовами, чи Естонію та Латвію з їхнім

великими, приблизно 30 % російськими меншинами. Особливою ознакою України, яку не поділяють три останні названі держави, є велика типологічна подібність обох мов, української та російської.

З-поміж пострадянських держав, що є членами Ради Європи, тільки Україна (під сильним тиском Ради Європи) та Вірменія, що має дуже малу російську меншину, ратифікували Хартію. Молдова, прийнята до Ради Європи 1995 р. після Латвії, але незадовго перед Україною, Грузія та Азербайджан, прийняті вже після України (і тому всі три держави були зобов'язані до ратифікації протягом одного року), країни Балтії та 5 центральноазіатських держав Хартії не ратифікували. Російська Федерація також не збирається її ратифікувати, незважаючи на свої зобов'язання, пов'язані зі вступом до Ради Європи у 1996 р. Навіть після пробного проекту (2009–2012) симуляції застосування Хартії у трьох регіонах країни, Рада Європи не змогла переконати Росію в тому, що Хартія в жодному разі не означає загрозу чи знецінення російської мови [6].

Хороший огляд щодо застосування Хартії у країнах, де розмовляють слов'янськими мовами, чи як державними, чи як мовами меншин, подає Dunn [7]. Та обставина, що якраз держави, які побоюються зміцнення меншин, Хартію або не підписали, або підписали без ратифікації, свідчить, що вони не очікують від її підписання зменшення міжетнічної напруги, а навпаки її збільшення. Справді, існують докази [1] того, що Хартія, попри свої заслуги у справі захисту міноритарних мов, призводить у Європі також до суперечок між меншинами і державною владою чи між різними меншинами в одній державі або сприяє виникненню постійно нових меншин. Тому то й не дивно, що пострадянські держави з недовірою ставляться до Хартії.

3. Особливості ситуації в Україні

Особлива ситуація України з точки зору мовної політики полягає, з одного боку, у великій кількості меншин, представлених на території держави (понад 100), а з другого боку, в тому, що близько половини населення говорить переважно російською мовою, а у деяких сферах майже тільки нею.

Президенти Л. Кравчук (1991–1994) і В. Ющенко (2005–2010) у рамках консолідації української нації намагалися потіснити російську спочатку в сфері освіти, а згодом і у сфері медіа настільки, щоб це відповідало би етнічному складу держави. Одночасно було поставлено мету якомога більше зблизитися з ЄС. Таким чином, була підписана і ратифікована не тільки Хартія, а й Рамкова конвенція. Це принесло под-

війне зобов'язання України щодо регулярних звітів перед Радою Європи.

Звіти України і критичні зауваження експертів чи тих, що контролює впровадження Рамкової конвенції [4], чи тих, що спостерігає за виконанням вказівок Хартії [5; 3], дають зрозуміти, що Україна намагалася досягти дві різні і, врешті, не поєднані цілі одночасно: консолідацію української як державної мови і виконання європейських зобов'язань. Експертів, зрозуміло, цікавить тільки другий пункт. Консолідація української мови, до якої Max van der Stoep, Високий Комісар із питань національних меншин, поставився у своєму листі від 12 січня 2001 р. [11; 9, с. 117–122] з розумінням, очевидно, мало або зовсім не враховується експертами при проведенні контролю. Сюди підходить також висловлювання професора доктора Stefan Oeter, голови Комітету експертів з питань впровадження Хартії про те, що сприяння і підтримка державної мови є завданням кожної окремої держави і не підлягає контролю експертів Хартії (особиста заява в рамках відвідин секретаріату Хартії у Раді Європи 1 червня 2010 р. [8, с. 137]).

Оскільки зараз неможливо провести російську як другу державну, внівши зміни до Конституції, через брак двох третин голосів, то Хартія стала найсильнішим політичним інструментом сприяння російській мові. З березня 2010 р. новою політичною метою стала деконструкція української нації за допомогою європейських інструментів підтримки меншин та їхніх мов. Під гаслом нібито виконання європейських вимог легітимізується нова деукраїнізація.

4. Чи придатна європейська мовна політика для пом'якшення мовної напруги в Україні?

Загалом європейські установи все ще виходять з того, що Хартія і Рамкова конвенція оптимально придатні для регулювання мовних конфліктів у Європі, хоча при написанні Хартії автори не мали чіткого уявлення про пострадянський простір (особиста заява Jörg Horn, співробітника хартійного секретаріату з Ради Європи в Стразбурзі, 1 червня 2010р. [8, с. 137]).

Оскільки Балтійські країни, Грузія, Азербайджан та Молдова Хартії не ратифікували, а у Вірменії живе тільки невелика російська громада, то Україна виявилася першою пострадянською державою, що стане «твердим» пробним каменем для обох документів.

Було б неправильно стверджувати, що європейські установи закривають очі на реальне мовнополітичне становище в Україні, що розвину-

лося з березня 2010 р., а саме односторонню підтримку російської мови на основі положень Хартії. Справді, ставлення європейських установ до України значно змінилося в тому розумінні, що українську мову вперше визнали такою, що потребує захисту, до того ж зазнав критики недостатній захист інших мов меншин, крім російської. Це привертає увагу, оскільки захист державної мови лежить поза межами компетенції європейських установ і є зазвичай справою самої держави.

Це нове ставлення європейських установ проявляється насамперед у трьох документах: відхиленні законопроекту «Про мови в Україні» (№ 1015-3 від 7 вересня 2010 р.) Високим комісаром ОБСЄ з питань національних меншин Knut Vollebaek і Венеціанською комісією Ради Європи; відхиленні законопроекту «Закон про засади державної мовної політики» (№ 9073 від 26.08.2011) Венеціанською комісією. Четвертий документ, який очевидно містить негативну оцінку Knut Vollebaek другого законопроекту (№ 9073 від 26.08.2011) від 13 січня 2012 р., не оприлюднено. Два перших документи з трьох вже обговорювалися [3]. Стисло проаналізуємо характерні риси третього документа.

Особливо критиковано те, що згадується тільки російська як мова меншин, а це порушує рівноправність усіх регіональних і міноритарних мов. Окрім того, Комісія вважає, що тільки російська мова має користь від цього закону. Комісія вимагає гарантій захисту і панівного становища (увага!) для української мови як єдиної державної, оскільки вона виконує інтегративні функції. Українська повинна обов'язково вивчатися у всіх школах. Далі Комісія висловлює незадоволення з того приводу, що використання мов у мас-медіа передається на розсуд власників і таким чином позиція української ослаблюється. Врешті, Комісія посилається на статтю 10 Конституції і рішення Конституційного Суду від 14.12.1999, який є для прихильників російської мови більмом на оці, тому що вимагає панівного становища для української мови.

Без сумніву, європейські установи намагаються обмежити шкоду від політичного зловживання Хартією. Але це не може приховати явних недоліків та промахів:

1. Очевидно, тодішньому українському урядові не було роз'яснено, що Хартія не тільки дозволяє, а й передбачає диференційований підхід до захисту різних мов меншин.
2. Європейська мовна політика сама по собі суперечлива. Тоді як Високий комісар ОБСЄ і Венеціанська комісія Ради Європи здебільшого збігаються у своїх поглядах на законопроекти № 1015-3 і 9073, голова Секретаріату Хартії, Алексей С. Кожемяков похвалив

законопроект № 9073 і однозначно наголосив позитивність особливого статусу російської мови. Експертний Комітет Хартії також вимагав особливого статусу для російської мови.

3. Європейські установи не висловлюються щодо фальсифікації їхніх рекомендацій головним діючим персонажем мовної політики з боку Партій регіонів Вадимом Колесніченком, який маніпулює висловлюваннями, вириваючи їх з контексту.

Партію регіонів не могло стримати від парламентських дебатів щодо законопроекту 24 травня 2012 ані критичне зауваження Володимира Яворівського, голови Комітету з питань культури і духовності, ані негативні оцінки Головного науково-експертного управління, яке перевіряє кожен законопроект на його сумісність з Конституцією, ані негативне ставлення компетентної Парламентської комісії. Незважаючи на критику Венеціанської комісії, Високого комісару і власних парламентських структур, цей законопроект був прийнятий 3 липня 2012 р. З цього напрашується висновок: на відміну від ситуації з першим законопроектом (№ 1015-3), уряд, очевидно, не надає більше значення схваленню з боку європейських установ.

5. Висновки та перспективи

Чому Хартія не виконує своїх завдань в Україні?

По-перше, Хартія не створена для ситуації, коли єдина державна мова з її надзвичайною символічною силою намагається протистояти «регіональній» мові, що раніше домінувала і зараз знову виходить на передній план. «[The Charter] is not a suitable instrument for addressing the issue of Russian in the post-Soviet space.» [7, с. 8].

По-друге, Хартія не створена для такої політики і для таких політиків. Її деградують до інструменту зазіхань на владу, замість того, щоб розуміти її як прояв доброї волі, толерантності й правової держави.

Якби українські політики правильно інтерпретували статус регіональної або міноритарної мови, а саме як *додаткової до української державної мови* із зауваженням, що вона не має права якимось чином обмежувати використання державної мови (пор. преамбулу Хартії), то новий законопроект № 9073 був би не таким проблематичним. Через кадрову політику Партії регіонів після прийняття «Закону про засади державної мовної політики» у 13-ти адміністративно-територіальних округах за усіма прогнозами можна очікувати, що використання української мови в адміністративних колах та

на виробництвах буде обмежено, навіть якщо «носії» російської в регіоні складатимуть менше половини населення. Стаття 7, абзац 3 законопроекту передбачає, починаючи з 10 % частки населення, надавати мові статус регіональної. Прагнення Росії підтримувати поширення російської мови у Співдружності неза-

лежних держав (СНД) також не дає підстав сумніватися.

Оскільки Рада Європи не здатна адаптувати Хартію до ситуації на місцях і запобігти зловживанню нею, то ті держави, які її до цього часу не ратифікували і, маючи Україну як приклад перед очима, будуть і надалі ухилятися від ратифікації.

Список літератури

1. Бестерс-Дільгер Ю. Сильні та слабкі сторони Європейської Хартії регіональних або міноритарних мов : західноєвропейський досвід / Ю. Бестерс-Дільгер // Мовознавство. – 2010. – № 1. – С. 99–104.
2. Бестерс-Дільгер Ю. Языковая политика на постсоветском пространстве / Ю. Бестерс-Дильгер // Власть и кодификация. Комисия за славянски книжовни езици към Международния комитет на славистите / [отгов. ред. Диана Иванова]. – Пловдив, 2011. – С. 74–84.
3. Бестерс-Дільгер Ю. Актуальна мовна політика України та її оцінка європейськими установами / Ю. Бестерс-Дільгер // Мова і суспільство. – Львів, 2012. – Вип. 3. – С. 170–178.
4. Звіти України і думки Консультуючого комітету щодо Рамкової конвенції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dghl/monitpring/minoroties/3_FCNM_docs/Table_en.asp. – Назва з екрана.
5. Звіти України і оцінка Комітету експертів щодо Хартії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/default_EN.asp. – Назва з екрана.
6. Aldenhoff Kathrin. Eine Charta für 170 Sprachen [Одна хартія для 170 мов] [Електронний ресурс] // Moskauer Deutsche Zeitung, 01.02.2012. – Режим доступу: <http://www.mdz-moskau.eu/print.php?date=1328095772>. – Назва з екрана.
7. Dunn John. The Slavonic Languages and European Charter for Regional or Minority Languages [Електронний ресурс] / John Dunn. – Режим доступу: www.rees.ox.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0007/8809/Papers_to_be_presented_at_the_XIV_International_Congress_Of_Slavists.pdf – 2008. – Р. 2–10. – Назва з екрана.
8. Europäische Sprachen- und Minderheitenpolitik. Ein Blick auf die Ukraine und Deutschland [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.slavistik.uni-freiburg.de/files/materialien/europaesische-sprachenpolitik. – Назва з екрана.
9. Kulyk Volodymyr. Revisiting a Success Story : Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Ukraine, 1994–2001 [Електронний ресурс] / Volodymyr Kulyk. – Hamburg, 2002 (Centre for OSCE research, Working Paper 6). – Режим доступу: www.core-hamburg.de/documents/31_core_working_paper_6.pdf. – Назва з екрана.
10. Labrie Normand. La construction linguistique de la Communauté Européenne / Normand Labrie. – Paris : Champion, 1993. (= Politique linguistique 1).
11. Letter by Max van der Stoep, OSCE High Commissioner on National Minorities, to H. E. Anatolii Zlenko, Minister of Foreign Affairs, Ukraine, 12 January 2001.
12. Opinion № 190 (1995) Парламентського зібрання (PACE) від 26.09.1995 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta95/EOP1190.htm>. – Назва з екрана.
13. Pavlenko A. Russian in Post-Soviet Countries / Aneta Pavlenko // Russian Linguistics. – 2008. – No 32. – P. 59–80.
14. The Oslo Recommendations стосовно мовних прав національних меншин та пояснювальна записка. Лютий 1998 [Електронний ресурс] // HCNM Thematic Recommendations 1999–2008. – С. 13–24. – Режим доступу: www.osce.org/hcnm/74509?download=true. – Назва з екрана.
15. Wingender Monika. Russisch als neue Minderheitensprache im östlichen Europa. Die ECRM und die Diskussion um das Russische in Nachfolgestaaten der UdSSR / Monika Wingender // Die Sprachpolitik des Europarats. Die “Europäische Charta der Regional- oder Minderheitensprachen” aus linguistischer und juristischer Sicht / [F. Lebsanft, Monika Wingender (eds)]. – Berlin ; Boston : De Gruyter, 2012. – S. 165–189.

Yu. Besters-Dilger

LANGUAGE POLICY OF UKRAINE IN LIGHT OF THE EUROPEAN AND POSTSOVIET EXPERIENCE

The history of European language policy makes it clear that activities of the European Parliament and the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) have been the triggers for enhanced consideration of minority languages and minorities since 1979. They reacted to the renaissance of minorities in the 1970s. Of the two resulting documents, the European Charter of Regional or Minority Languages and the Framework Convention for the Protection of National Minorities, the latter has found wide acceptance, whereas the ratification of the former has been met with distrust. Ukraine, forced to sign and ratify both documents when it entered the European Council in 1995, is the first real touch-stone to test the applicability of these documents in post-soviet states. This contribution shows that the particular Ukrainian situation, as well as the specific type of Ukrainian politicians who misuse the Charter for political aims, is not compatible with the Charter's goal. Therefore, some European organizations feel more and more obliged to protect the only state language, Ukrainian. This development leads to Ukrainian politicians' non-compliance with European recommendations.

Keywords: language policy, Europe Union, OSCE, European Parliament, Venice Commission, Bill “On the Principles of the State Language Policy”.

Матеріал надійшов 24.05.2012