

Д. С. АБРАМОВА

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МОВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА І МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено практику державного регулювання формуванням і реалізацією мовного законодавства в зарубіжних країнах, досвід ООН та ЄС у цьому процесі. З'ясовано можливість використання зарубіжного досвіду для вдосконалення мовного законодавства і здійснення мовної політики в Україні.

Ключові слова: зарубіжний досвід, мовне законодавство, мовна політика, регіональні мови, мови меншин, ООН, ЄС, Україна.

Investigated practice of state regulation by forming and realization of language legislation in foreign countries; UN and EU experience in this process. Clarified opportunity of foreign experience use for language legislation improvement and language policy implementation in Ukraine.

Key words: foreign experience, language legislation, language policy, regional languages, minority languages, UN, EU, Ukraine.

Вихід України на світову арену як незалежної самостійної держави загострив багато проблем – економічних, політичних, соціальних. Невідкладно постало питання про стан мовного законодавства з метою забезпечити належний рівень вирішення національно-мовних проблем. Тому при проведенні мовної політики в Україні надзвичайно важливо звернутися до аналізу зарубіжного досвіду функціонування мовного законодавства, використовувати його можливості при формуванні і реалізації конкретних норм, що регулюють правове положення мов у країні та її регіонах.

Певну увагу досвіду мовних політик зарубіжних країн приділили вітчизняні вчені Б. Ажнюк, М. Антонович, В. Василенко, В. Заблоцький, В. Колісник, О. Куць, Л. Лазаренко, Н. Лисак, І. Лопушинський, І. Марусик, Л. Масенко, О. Музичко, О. Селіванова, А. Погрібний, Є. Ткаченко, О. Чередниченко та західні дослідники – У. Альтерматт, Р. Белл, Р. Дарендофф, Р. Дейк, В. Джакометті, М. Есман, Р. Келлі, М. Кжак, М. Мітик, Д. Погессчи, Е. Сагарін, М. Хартіг та ін. Але питання мовного законодавства потребують поглибленого вивчення.

Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду формування та реалізації мовного законодавства і можливостей його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Слід зазначити, що світовий досвід регламентує визначальну роль мовного чинника в забезпеченні

стабільного політичного розвитку та відчутного покращання ситуації в соціальній сфері. Складовими елементами процесу забезпечення мовної політики є вивчення мовної ситуації, кодифікація мовних норм, визначення основних принципів і шляхів удосконалення мовної політики; практичне втілення цілей цієї політики та запланованої програми дій.

Моделі правового регулювання мовних відносин визначаються мовною ситуацією, що історично склалася в конкретній країні, а також залежать від мовної політики, що проводиться державою з урахуванням міжнародних норм мовного законодавства ООН і засад мовної політики ЄС. Після створення ООН та Ради Європи мовні питання стали безпосередньо предметом міжнародно-правової регламентації для запровадження загальних стандартів здійснення мовної політики, захисту мовних прав осіб, що належать до національних меншин, та захисту мов, які опинилися під загрозою зникнення. Важливою правовою основою забезпечення демократичних засад мовної політики є: Загальна декларація прав людини (1948 р.); Міжнародний пакт про громадянські і політичні права та Факультативний протокол до нього (1966 р.); Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1966 р.); Конвенція про захист прав людини і основних свобод (1950 р.) та Протокол №12 до неї; Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин (1995 р.), Європейська хартія регіональних мов або мов меншин (1992 р.) та інші міжнародні документи, які стали обов'язковою складовою частиною національного законодавства кожної країни.

Крім того, суттєве значення для розробки засад мовної політики, захисту прав національних меншин мають Документ Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ (1990 р.); Декларація ООН про права осіб, що належать до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин (1992 р.); Віденська декларація Конференції на вищому рівні Ради Європи (1993 р.); Рекомендації №1201 Парламентської Асамблеї Ради Європи (1993 р.); Гаазькі рекомендації щодо права національних меншин на освіту (1996 р.); Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.); Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999 р.).

Щодо правових засад мовної політики ЄС, то вони полягають не в тому, щоб підміняти діяльність країн-членів, а в підтримці й посиленні їхніх дій. Сьогодні мовна проблематика стала окремим напрямом політичної активності Європейського Союзу, отримавши назву EU Language Policy (у пер. з англ. мовна політика ЄС) [9].

Правові норми, створені у правовій системі Ради Європи, мають низку особливостей. Вони відповідають головним ознакам правової норми, тобто мають загальний характер і здатні регулювати відносини. Що ж стосується їх обов'язковості, ця ознака притаманна їм не завжди. Основним завданням правового забезпечення мовної політики в ЄС стало забезпечення цілісності,

зрозумілості та прозорості в її реалізації. Мовна політика ЄС здійснюється за наступними критеріями: залежно від суб'єктів та об'єктів реалізації на інституційну та поза інституційну і від рівнів реалізації на наднаціональну, національну та регіональну [8].

Щодо офіційних мов ЄС, мовна політика містить прихований принцип: кожна країна-член може запроваджувати на рівні ЄС одну офіційну мову (“одна країна – одна мова”). Водночас цей принцип не впливає на гнучкість позиції ЄС стосовно “офіційного” статусу певних мов на рівні ЄС, або статус мов всередині країн членів. Першочерговою метою ЄС є збереження культурної ідентичності кожної з країн-членів. ЄС з належною категоричністю докладає усіх зусиль для того, щоб уникнути нівеляції відмінностей у культурних і мовних сферах в тих держав, народів, які об'єдналися – політично, економічно й культурно, з домінуючою метою зберегти мир у сучасному складному світі, передусім в Європі, створити найсприятливіші умови для прогресивного духовного багатства й матеріального достатку [2].

З огляду на багаторівневність і багатоаспектність мовна політика ЄС розвивається з різною швидкістю та в різних напрямках. Фінансовані ЄС програми активно сприяють лінгвістичній розмаїтості й вивченню мов, але вплив ЄС у цій сфері обмежено, оскільки зміст правових актів залишається у віданні країн-членів. Проблема багатомовності сформувала потребу у створенні відповідного правового мовного режиму ЄС, який торкається питань юридичного, політичного, культурного, функціонального та бюджетного характеру.

Основними магістральними напрямками розвитку мовної політики в ЄС є вивчення іноземної мови впродовж життя; поліпшення викладання іноземних мов; створення сприятливого середовища для вивчення мов. Варто зазначити, що така мовна політика ЄС має значну підтримку серед громадян, оскільки 67 % європейців вважають що знання іноземних мов має стати політичним пріоритетом, а ще 29 % абсолютно переконані у цьому, 84 % європейців переконані, що кожен громадянин в ЄС повинен володіти щонайменше однією мовою, крім своєї рідної [7].

Акценти на різні складові мовного режиму визначили різні можливі сценарії вирішення мовної проблеми. Зокрема значна увага в мовній політиці ЄС приділяється захисту прав національних меншин. 10 листопада 1994 р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв Рамкову конвенцію про захист національних меншин, що набула чинності після того, як її ратифікували 12 держав-членів Ради Європи. У цьому першому багатосторонньому документі, що присвячений захисту національних меншин, викладено положення, що стосуються різних сфер. Ці положення мають вигляд програми, визначають конкретні завдання, які держави-учасниці зобов'язуються виконувати через запровадження на національному рівні відповідних законів та урядової політики.

Документом, що доповнює Рамкову конвенцію, є Європейська хартія регіональних мов та національних меншин, яку було ухвалено в 1992 р. Хартія визнає невід'ємне право користування як у приватному житті, так і публічно регіональними мовами та мовами національних меншин. Вона визначає завдання та принципи, що їх мають дотримуватися держави, та пропонує конкретні заходи для їхнього здійснення в галузі освіти, правосуддя, державного управління, культури, економічного та соціального життя. Зокрема, Німеччина внесла сім мов під захист Хартії: нижньонімецьку, сербську (верхньолужицьку і нижньолужицьку), фризську (північно-фризську і сатерофризську), данську та мову рома (німецьких сінті та рома, відому як циганська мова). Причому нижньонімецьку мову потрактовано як регіональну, а інші – це мови меншин. Мови національних меншин та інших традиційно корінних народних груп у Німеччині підлягають захисту, опираючись на Рамкову конвенцію Ради Європи. Мови меншин тут розглядають як атрибути меншин (хоча в Хартії йдеться про меншини за кількістю представників, а не мови меншин) [6, с.133].

У цілому європейський досвід визначає чітке правове встановлення умов та механізмів процесу ухвалення рішень стосовно національних меншин у рамках Ради Європи. Особливість цього підходу полягає в тому, що проблеми захисту національних меншин не розглядаються окремо, незалежно, а лише в контексті загального співробітництва між державами у рамках уже встановленого дієвого механізму захисту прав людини в Європі. Від держав-учасників вимагається політична демократія та верховенство права як передумови для успішного здійснення захисту меншин. Визнання належності до національної меншини є особистим рішенням і не повинно створювати будь-яких недоліків. ОБСЄ чітко формулює, що підтримка меншин – це міжнародне завдання, а не лише справа однієї держави. При цьому обмежується одночасно і можливість втручання у справу іншої держави.

Таким чином, у мовній політиці ЄС спостерігаються дві тенденції. З одного боку, необхідність підтримувати мовне розмаїття, а з іншого – прагнення до гарантування мови меншин. Важливо усвідомити, що держава, яка прагне інтегруватись в європейський освітньо-культурний та інформаційний простір, має розвивати такий важливий напрям мовної політики, як *multilingualism management* (управління багатомовністю). Без урахування "EU Language regime" (мовного режиму ЄС) та інших аспектів EU "Language Policy" (мовної політики ЄС) подальші євроінтеграційні поступу України будуть примарними.

Але слід зазначити, що непорушною для всіх країн залишається звичаєва старовинна міжнародно-правова норма, відповідно до якої визначення статусу мов та порядку їх використання є суверенної прерогативою держави і відноситься до її внутрішньої компетенції. Здійснюючи мовну політику, державна влада кожної країни встановлює

конкретні норми, що регулюють правове положення мов, відповідно до власного унікального історичного, політичного, економічного, соціального досвіду і етнонаціональній ситуації. При цьому, на нашу думку, важливо і доцільно класифікувати мовну політику зарубіжних країн за об'єктом регулювання на два види: мовна політика щодо державної мови та щодо мов національних меншин.

Аналіз конституцій і законодавства зарубіжних країн дає підстави для висновку про існування трьох типових моделей вирішення питання офіційної (державної) мови. Перша модель передбачає беззастережне визнання офіційною (державною) виключно однієї мови. Друга модель передбачає можливість існування, поряд з однією офіційною (державною) мовою, яка застосовується на всій території держави, інших офіційних мов в окремих частинах держави. Третя модель передбачає існування в державі кількох офіційних (державних) мов [3].

Першу модель застосовує переважна більшість європейських держав, визнаючи офіційною (державною) мову титульної нації, яка історично сформувалась і автохтонно існує на території даної держави, становить більшість її населення і дала назву цій державі. До цих держав належать найбільші і найвпливовіші європейські демократичні держави такі, як Великобританія, Італія, Німеччина, Португалія, Франція, а також всі держави центральної і східної Європи (за винятком Білорусі), прибалтійські і скандинавські країни (за винятком Фінляндії), Болгарія, Румунія, Сербія, Туреччина та інші. Використання спільної мови є одним із головних чинників, що забезпечують національне єднання й дозволяють перейти до стабільності в державі. Саме це враховував Сенат США, коли восени 1998 р. у черговий раз підтвердив, що єдиною офіційною мовою є англійська на території країни. Аргументувалося це рішення в такий спосіб: ніхто не ставить за мету посягати на культурно-мовні відмінності [10]. Але всім має бути зрозуміло: майбутнє як нації залежить від консолідації на основі спільної мови.

Друга модель застосовується в державах, у певних частинах території яких компактно живуть представники відмінних від титульної нації автохтонних етносів. Такими державами є, наприклад, Іспанія, Македонія, Словенія, Хорватія, Росія. Зокрема, стаття 3 Конституції Іспанії встановлює, що “Кастильська мова є офіційною іспанською мовою держави” і визнає, що “інші мови Іспанії також будуть офіційними у відповідних автономних спільнотах згідно з їхніми Статутами” [4]. Сьогодні офіційними мовами в певних провінціях і регіонах Іспанії, поряд з іспанською (кастильською), є баскська, каталонська, галіційська, валенсійська.

У рамках третьої моделі (офіційної багатомовності), насамперед, слід виділити мовне законодавство держав, у межах територій яких існують більш-менш чіткі етнічні кордони між автохтонними етнічними групами. Такою є, наприклад, Швейцарія. У Конституції цієї країни, яка є

федеративною державою і складається з 26 кантонів, виокремлюються чотири мови: німецька, французька, італійська та ретороманська, як національні (Ст. 4) і три мови як офіційні: німецька, французька та італійська (Ст. 70) [5].

Необхідно також зазначити, що конституційно-правове регулювання мов у зарубіжних країнах не обмежується лише проблемою правового режиму державної (офіційної) мови, а торкається також питання гарантій прав національних меншин у сфері національно-мовних відносин. На значну увагу заслуговує досвід правового захисту національних меншин, які проводять Канада, Італія, Німеччина, Франція. Зокрема, толерантною, відносно гарантій прав національних меншин, нам видається мовна політика у Фінляндії. Хоча ця країна є фактично моноетнічною, оскільки 93,6 % її населення становлять фіни, проте Конституція Республіки Фінляндія від 11 червня 1999 р. (§ 17) проголосила, що національними мовами Фінляндії є фінська і шведська [1].

Розглядаючи різні моделі, стратегії та методи реалізації мовної політики, слід урахувати, що питання мовної належності безпосередньо пов'язане з етнічною, культурною та релігійною ідентифікацією громадян, а мова виступає як інструмент політики. Позитивним для України є використання досвіду тих країн, які для забезпечення функціонування державної мови йдуть шляхом її законодавчого закріплення та створення низки органів державного управління, які сприяють її поширенню, вивченню, підвищенню ефективності мовної політики.

Безперечно, ідеальним було б досягнення гармонійної збалансованості мовних прав нації (держави) й мовних прав особи (громадянина). Проте такого паритету, на жаль, світовий досвід поки що не може продемонструвати. Адже реалізація мовної політики, спрямованої на збереження чи зміну статусу однієї мови, завжди передбачає одночасний вплив і на інші мови, сфера функціонування яких, як правило, звужується.

Слід також пам'ятати, що універсальних та ідеальних схем забезпечення мовної політики не існує, але вироблені й перевірені практикою ціннісні орієнтири дають можливість оптимального забезпечення правових засад такої політики. Наскільки вони є адекватними й ефективними для нашої держави покаже практика їх реалізації. Звичайно, підведення підсумків щодо запровадження європейських директив із мовного питання є дуже важливим, а результати дослідження щодо проаналізованих країн представляють собою безцінну базу даних. Тому було б доречним зробити зазначену базу даних доступною для широкого загалу у вигляді "інтерактивного" індексу, за зразок якого, наприклад, може бути взятий Індекс благополуччя OECD (OECD's Better Life Index).

При розробці стратегії і реалізації державної мовної політики в Україні має бути врахований як позитивний, так і негативний досвід конституційного регулювання мовних відносин у зарубіжних країнах. Перш за все слід

урахувати досвід конституційно-правового регулювання мовних відносин таких країн, як Іспанія, Італія, Франція, Фінляндія, Канада, Бельгія, Швейцарія тощо. Для цього слід проводити всебічну і ретельну правову експертизу зарубіжного мовного законодавства, а фахівцями повинні бути вироблені прогнози можливого застосування такого досвіду в нашій країні.

Література:

1. *Ажнюк Б. М.* Уроки двомовності: Фінляндія / Б. М. Ажнюк // Молодь України. – 2007. – 26 квіт. – 2 трав.
2. *Бабюк В.* Мовна політика Євросоюзу / В. В. Бабюк // Гілея. – 2011. – Вип. 55 (12). – С. 582–584.
3. *Василенко В.* Правова регламентація статусу офіційної (державної) мови у практиці європейських держав [Електронний документ] / В. Василенко ; Центр соціогуманітарних досліджень ім. В. Липинського. – Режим доступу : <http://www.lrc.org.ua>.
4. Испания. Конституция и законодательные акты ; пер. с исп. – М.: Прогресс, 1982. – 352 с.
5. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 1999. – 816 с.
6. Міжнародні зобов'язання України та Німеччини в контексті європейської мовної політики : [зб. статей і тез] / за ред. Г. Мацюк. – Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка, 2010. – 168 с.
7. *Музичко О.* Ключові питання дня. Політика ЄС у національній та мовній сфері / О. Музичко// Одеські вісті. – 2007. – 2 черв.
8. *Тарасенко О. Л.* Пріоритетні напрями реалізації мовної політики Європейського Союзу [Електронний ресурс] / О. Л. Тарасенко // Державне управління : удосконалення та розвиток. – 2010. – № 6. – Режим доступу : archive.mdct.ru.
9. EU Language Policy // Мовна політика як інструмент розвитку комунікативного простору Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : old.niss.gov.ua.
10. *Sagarin E.* Polylingualism in the United States of America:A Multitude of Tongues amid a Monolingual Majority / E. Sagarin, R.J. Kelly // Language Policy and National Unity ; ed. by W. R. Beer and J. E. Jacob. – Totowa, 1986. – P. 40–42.

Надійшла до редколегії 30.09.2014 р.