

*Наталія Голобор,*  
*методист кафедри соціальної*  
*і гуманітарної політики НАДУ*

## **Особливості нормативно-правового забезпечення державної політики щодо мовної освіти національних меншин України**

У статті проаналізовано законодавчу базу з питань мовної освіти національних меншин України; досліджено вплив на зміст та напрями державної політики щодо мовної освіти в Україні міжнародних та європейських документів, ратифікованих Верховною Радою України; здійснено порівняльний аналіз та оцінювання змісту правових норм регулюючих документів у сфері мовної освіти національних меншин в Україні; запропоновано перспективні напрями вдосконалення нормативно-правового забезпечення для ефективного вирішення проблем мовної ситуації в Україні. *Ключові слова:* освітня політика, мовна політика, національні меншини, законодавство України з питань мовної освіти національних меншин України.

The article analyzes a legislative base on linguistic education of national minorities of Ukraine; investigates influence of international and European documents, ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine, on the content and directions of the public policy concerning linguistic education in Ukraine. A comparative analysis and evaluation of the contents of legal norms in regulative documents in the field of linguistic education of national minorities in Ukraine is carried out. The author proposes perspective ways to perfect normative and legal providing for the effective decision of problems in the sphere of linguistic in Ukraine. *Key words:* educational policy, linguistic policy, national minorities, a legislation of Ukraine on linguistic education of national minorities in Ukraine.

*Постановка проблеми.* Утвердження мовного розмаїття і культурного плюралізму в українському полінаціональному суспільстві є важливою умовою не лише соціального розвитку країни, а й основою для розширення і поглиблення міжнародних зв'язків України внаслідок зацікавленості в цьому, зокрема, етнічних батьківщин відповідних меншин. Особливої ваги в цьому контексті набуває завдання створення ефективної системи нормативно-правового забезпечення державної політики щодо мовної освіти національних меншин України.

*Аналіз останніх публікацій і досліджень* з проблем мовної політики національних меншин України свідчить, що ці проблеми знайшли своє відображення у фаховій літературі. Зокрема, питання сучасного стану та нормативно-правового

забезпечення функціонування державної мови та мовної політики досліджують Л.Аза, С. дель Гаудіо, І.Дзюба, В.Євтух, В.Заблоцький, О.Куць, В.Кулик, О.Майборода, Л.Масенко, Н.Паніна, В.Скуратівський, Б.Тарасенко, В.Трощинський та інші вітчизняні й зарубіжні вчені. Свою увагу на проблемах освіти національних меншин, у тому числі і в контексті державного управління, зосереджують І.Лопушинський, І.Плотницька, І.Попеску, С.Кот, М.Шульга та інші дослідники. Крім того, останніми роками в Україні мовному питанню було присвячено ряд наукових конференцій, семінарів та проєктів. Разом з тим питання державного регулювання мовної освіти національних меншин України залишаються недостатньо вивченими, що й зумовлює актуальність нашого дослідження.

*Об'єкт дослідження* - державна політика щодо мовної освіти національних меншин України.

*Предмет дослідження* - особливості нормативно-правового забезпечення державної політики щодо мовної освіти національних меншин України.

*Метою* статті є дослідження міжнародних стандартів та нормативно-правового забезпечення державної політики щодо мовної освіти національних меншин України.

Досягнення даної мети обумовлює потребу розв'язання низки завдань:

здійснити аналіз законодавчої бази з питань мовної освіти національних меншин України;

дослідити вплив на зміст та напрями державної політики щодо мовної освіти в Україні міжнародних та європейських документів, ратифікованих Верховною Радою України;

запропонувати перспективні напрями удосконалення нормативно-правового забезпечення для ефективного вирішення проблем мовної освіти національних меншин України.

*Виклад основного матеріалу.* Розвиток України як незалежної демократичної держави залежить насамперед від ефективності роботи законодавчої влади з вирішення комплексу питань щодо зміцнення її державних інтересів та пріоритетів. Одним із найголовніших пріоритетів у системі національного законодавства повинно стати законодавство про мови, яке потребує особливої уваги в контексті завдань формування єдиного гуманітарного простору в Україні. Під цим кутом зору

мовна політика в Україні має базуватися на демократичних принципах вільного розвитку мов усіх національних меншин, що проживають на її території.

Правовою основою формування державної етнонаціональної політики, у тому числі заходів стосовно забезпечення потреб національних меншин України, стали Конституція України, закони України "Про мови", "Про освіту", "Про позашкільну освіту", "Про загальну середню освіту", "Про національні меншини в Україні", "Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов чи мов меншин", "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні", "Про інформацію", "Про видавничу справу", низка рішень Конституційного Суду України, Основи законодавства про культуру, Цивільно-процесуальний кодекс України, Кримінально-процесуальний кодекс України.

Статус української мови як єдиної державної мови в нашій країні був визначений 28 жовтня 1989 р. прийняттям Закону "Про мови в Українській РСР" [3], що відкрило перспективи для її всебічного розвитку і функціонування в усіх сферах суспільного життя.

У Конституції незалежної України, ухваленій Верховною Радою України 28 червня 1996 р., було приділено значну увагу мовним питанням, які розкриваються в таких її статтях: 10-12, 24, 53, 92, 103, 127, 138, 148. Зокрема, у ст. 10 Конституції зазначається, що: "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" [1]. Важливою в контексті нашого дослідження є ст. 53 Конституції України, яка стосується мовної освіти національних меншин України. В ній зазначається, що "громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до Закону гарантується право на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства" [1].

Вагоме значення для утвердження стандартів мовної освіти національних меншин України мало також Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р., в якому

наголошувалося: "Виходячи з положень статті 10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, в тому числі у навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова. У державних і комунальних навчальних закладах поряд із державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема частини п'ятої статті 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин" [6].

Складовою частиною законодавства України щодо мовної освіти національних меншин України є Закон України "Про освіту" й, особливо, Закон України "Про національні меншини в Україні". Відповідно до Закону України "Про національні меншини в Україні" 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 (ст. 6). У роботі державних органів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях, де більшість населення становить певна національна меншина, може використовуватися її мова поряд з державною українською мовою (ст. 8). До того ж у державному бюджеті України передбачаються спеціальні асигнування для розвитку національних меншин (ст. 16) [4].

У цілому на шляху забезпечення освітніх мовних потреб представників національних меншин в Україні не лише гарантовано, а й забезпечено право на мовну освіту шляхом укладання міжурядових та міжвідомчих угод. Законодавство України встановлює єдину систему освіти. Вона включає дошкільне виховання, загальну середню освіту, професійну освіту, вищу освіту, післядипломну підготовку, аспірантуру, докторантуру, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів, позашкільне навчання та виховання, а також самоосвіту.

Освіта в Україні законодавчо закріплена як пріоритетна сфера. Задоволення освітніх запитів національних меншин в Україні реалізується через полікультурність освіти, основною метою якої є формування нового менталітету, усвідомлення перспектив глобального розвитку людського суспільства,

розуміння, визнання й забезпечення прав кожної особистості незалежно від її етнічного походження.

У 2006-2007 навчальному році в Україні діяли 20443 загальноосвітніх навчальних заклади з близько 4935423 учнями, навчання в них здійснюється державною мовою і мовами національних меншин. Державна мова є обов'язковою для вивчення в усіх навчальних закладах на всій території України як навчальний предмет на постійній основі. Оволодіння українською мовою забезпечує єдність суспільства та створює всім громадянам України однакові можливості для участі в суспільному, політичному й економічному житті держави.

Громадянам, які належать до національних меншин, гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у навчальних закладах усіх форм власності або через національно-культурні товариства.

За мовами освітні заклади поділялися таким чином: шкіл з українською мовою навчання - 16 тис. 969 (3514897 учнів); російською мовою - 1305 (482611 учнів); молдовською - 7 (2559 учнів); румунською - 91 (21167 учнів); угорською - 71 (13386 учнів); польською - 5 (1302 учні); кримськотатарською - 14 (3345 учнів).

Крім того, діяло 1948 загальноосвітніх навчальних закладів, де навчання велося двома й більше мовами, зокрема: українською і російською - 1860 шкіл (849754 учні); українською і угорською - 27 (9387 учнів); українською і румунською - 11 (3512 учнів); українською і молдовською - 6 (2431 учень); російською і кримськотатарською - 35 (16156 учнів); російською і румунською - 2 (1225 учнів); російською і болгарською - 2 (560 учнів); болгарською і молдовською - 2 (778 учнів); українською і польською - 1 (582 учні).

Російську мову як предмет вивчали 1443390 учнів, українську - 1013594, болгарську - 12060, ідиш - 1203, гагаузьку - 1268, кримськотатарську - 21562, польську - 4665, угорську - 994, румунську - 323, словацьку - 179, новогрецьку - 121 учень. Крім того, факультативно вивчаються чеська, словацька, ромська, корейська, татарська, вірменська мови [10, с. 31-32].

Незалежна Україна – одна з небагатьох країн, де право національних меншин на здобуття освіти реалізується в різних формах, тобто фінансування освітньої галузі здійснюється не

лише за рахунок юридичних і фізичних осіб та позабюджетних джерел, а й за рахунок держави.

Разом із тим державна політика щодо мовної освіти національних меншин потребує удосконалення з метою повного приведення її у відповідність із міжнародними стандартами. Адже, крім вітчизняного законодавства, мовна освіта національних меншин України орієнтується на міжнародно-правові акти, основними серед яких є Загальна декларація прав людини, Конвенція ООН про права дитини, Конвенція ЮНЕСКО проти дискримінації в галузі освіти, Конвенція Ради Європи про захист прав і основоположних свобод людини, Конвенція МОП про дискримінацію в галузі праці і занять, Міжнародна Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Декларація ООН про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних і мовних груп, Міжнародний Пакт ООН про громадянські та політичні права, Міжнародний Пакт про економічні, соціальні та культурні права, Рамкова Конвенція про захист національних меншин, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин.

При вступі до Ради Європи у 1995 р. Україна взяла на себе ряд зобов'язань стосовно забезпечення мовних прав та прав національних меншин, серед яких ратифікація основних угод Ради Європи: Європейської конвенції з прав людини, Рамкової Конвенції з питань захисту національних меншин та Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Верховна Рада України 9 грудня 1997 р. ратифікувала Рамкову Конвенцію з питань захисту національних меншин, а 1 травня 1998 р. вона набула чинності. Згідно зі ст. 9 Конституції України Рамкова Конвенція з питань захисту національних меншин стала частиною національного українського законодавства, тобто її положення є обов'язковими для України. Серед найважливіших із них, які стосуються мовно-освітнього питання, такі: "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... Сторони намагаються забезпечити, по можливості, умови, які дозволяють використовувати мову відповідної меншини у спілкуванні цих осіб між собою та з адміністративним властями. Сторони зобов'язуються гарантувати кожній особі, яка належить до

національної меншини, право бути негайно поінформованою зрозумілою для неї мовою... (ст. 10)" [9, с. 65].

Міжнародні і європейські документи передбачають створення гідних умов для реалізації мовної освіти національних меншин України, починаючи з дошкільних закладів освіти і закінчуючи вищими навчальними закладами (не виключаючи здобуття і другої вищої освіти). Потрібно створити гідні умови для того, щоб особи, які належать до національних меншин, мали можливість зберігати та розвивати свою культуру, зберігати основні елементи своєї самобутності, зокрема релігію, мову, традиції та культурну спадщину.

Разом із цим національні меншини повинні не цуратися вивчати державну мову, історію, культуру і традиції країни, в якій вони проживають. До речі, досі держава майже не робила спроб сприяти розширенню сфери вживання української мови суто економічними, неадміністративними методами. Чи не єдиний виняток було зроблено в п. 1 ст. 5 Закону України "Про оподаткування доходів підприємств та організацій" у редакції від 21 лютого 1992 р., де серед іншого звільнялися від сплати податків "доходи видавництв, що здійснюють випуск літератури українською мовою, та малотиражних видань мовами національних меншин, якщо ця література становить не менше 70 процентів загального обсягу їхнього виробництва". Проте цю норму було скасовано вже з 1 січня 1993 р. Декретом Кабінету Міністрів України "Про податок на прибуток підприємств і організацій" від 26 грудня 1992 р. Подальші спроби запровадити подібні заходи на підтримку українського книговидання й періодики неодмінно торпедувалася "лівими" у Верховній Раді.

Поряд з Рамковою Конвенцією з питань захисту національних меншин пряме відношення до мовної освіти етнічних спільнот має Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Необхідно зазначити, що Європейська хартія регіональних мов або мов меншин була підписана в Страсбурзі 5 листопада 1992 р. "старими" державами-членами Ради Європи. Україна приєдналася до Хартії 2 травня 1996 р. Перша спроба її ратифікації Верховною Радою України була здійснена 24 грудня 1999 р. Передбачалося, що положення Хартії стосуються мов таких національностей: росіян, євреїв, білорусів, молдаван, румунів, кримських татар, болгар, поляків, угорців, греків, німців, гагаузів, словаків. Причому в разі, якщо чисельність осіб,

які належать до вказаних національностей, перевищує в межах певної адміністративно-територіальної одиниці 20%, ця мова де-факто отримує в межах цієї одиниці статус офіційної. Необхідно зауважити - остання норма не є нормою самої Хартії, а була виписана українськими законодавцями. До того ж формулювання статті не досить чітке і її можливо по-різному тлумачити: чи йдеться про 20% представників саме національної меншини (у цьому разі російська мова отримує привілейований статус в областях сходу й півдня), чи йдеться про 20% тих, хто говорить цією мовою (тоді російська мова отримує статус регіональної офіційної практично в усій Україні, за винятком Галичини). Ця норма викликала протести серед державницьких сил та організацій одразу після ратифікації. Суперечності містилися також у п. 5 Закону, яким проголошувалося, що "при застосуванні положень Хартії не допускається скорочення мережі освітніх, культурних та інших закладів, в функціонуванні яких використовуються мови національних меншин" [2]. Нечіткість цього формулювання, покликаною захистити мовно-культурні потреби меншин, на практиці може використовуватися проти дальшого розширення мережі україномовної середньої освіти.

До того ж мали місце процедурні порушення під час ратифікації Хартії Верховною Радою України 24 грудня 1999 р., з огляду на які Конституційний Суд визнав цей закон неконституційним.

15 травня 2003 р. Верховна Рада України повторно ратифікувала Європейську хартію, яка набула чинності в Україні 1 січня 2006 р.

Таким чином, досягнутий "мовний компроміс" до певного етапу демонстрував свою дієвість. "М'яке" мовне законодавство (суттєво ліберальніше від багатьох як пострадянських, так і західних зразків) разом з ухваленими Верховною Радою "Декларацією прав національностей" (1991) та Законом "Про національні меншини в Україні" (1992), дозволили уникнути суттєвої напруженості на мовно-національному ґрунті, наслідки якої могли б виявитися для України непередбачуваними.

У контексті вищевикладеного перспективними для ефективного вирішення мовної проблеми в Україні є завдання вироблення та затвердження концепції мовної політики на державному й регіональному рівнях та використання технологій стратегічного планування у державному управлінні процесами



формування і розвитку умов для задоволення освітніх мовних потреб національних меншин в Україні.

*Висновки і перспективи подальших розвідок.* У цілому, узагальнюючи підсумки здійсненого нами аналізу особливостей нормативно-правового забезпечення стосовно мовної освіти національних меншин України, можна зробити такі висновки:

за роки незалежності в Україні створено відповідну нормативно-правову базу державної політики у сфері мовної освіти національних меншин: права громадян на мовну освіту гарантовані Конституцією України, а також низкою законів України, у тому числі законів про ратифікацію основних європейських документів у цій галузі;

характерною особливістю законодавчого регулювання мовної політики в Україні є те, що нормативно-правова база з питань захисту мов національних меншин є ширшою і досконалішою, ніж відповідна база з питань захисту державної мови в Україні;

існують певні невідповідності в різних нормативно-правових документах, що дають підстави для різночитання правових положень з питань регулювання мовної освіти національних меншин в Україні;

актуальними й перспективними для ефективного вирішення мовно-освітніх проблем національних меншин в Україні є завдання вироблення та втілення в життя концептуальних засад мовної політики на державному й регіональному рівнях.

Важливим *напрямом подальших досліджень* за темою є аналіз організаційно-функціонального забезпечення державного управління у сфері мовної освіти національних меншин в Україні.

### ***Список використаних джерел***

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. - К. : Юрінком, 1996.

2. Закон України про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов чи мов меншин [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=802-15>

3. Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки про мови в Українській РСР. - К. : Преса України, 1989. - 72 с.
4. Закон України про національні меншини в Україні // Етнополітика в Україні : док. та матеріали. - К. : Вид-во УАННП "Фенікс", 1998. - С. 125-129.
5. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/148.doc>
6. Рішення Конституційного Суду України від 14 груд. 1999 р. (справа про застосування української мови) // Конституційне законодавство України. Законодавчі акти, коментар, офіційне тлумачення. - К., 2000. - 213 с.
7. *Куць О. М.* Мовна політика в Україні: аналіз та впровадження : монографія / О. Куць, В. Заблоцький. - Х. : ХНУ ім. В.Н.Каразіна, 2007. - 300 с.
8. *Лопушинський І. П.* Державна мовна політика України та право національних меншин на освіту / Іван Лопушинський // Вісн. НАДУ. - 2005. - № 4. - С. 401-407.
9. Мовна політика та мовна ситуація в Україні: Аналіз і рекомендації / за ред. Юліане Бестерс-Дільгер. - К. : Видавн. дім "КиєвоМогилянська академія", 2008. - 363 с.
10. *Пилипенко Т. І.* Європейська хартія регіональних мов або мов меншин: теорія та практика імплементації в Україні / Тетяна Пилипенко. - Львів : Світ, 2007. - 144 с.
11. Розвиток етнонаціональних відносин в Україні: Стан. Тенденції. Перспективи / [Д. Табачник, Г. Д. Попов, В. М. Воронін, Т. І. Пилипенко]. - Львів : Світ, 2007. - 528 с.
12. *Скуратівський В. А.* Етносоціальна та правова культура / Віталій Скуратівський // Мала енциклопедія етнодержавознавства. К. : Генеза; Довіра, 1996. - С. 52-55.
13. *Троцинський В.* Соціальний розвиток (опорний конспект навчальної дисципліни) : навч. посіб. / В. Троцинський, О. Петрое, І. Боргес. - К. : НАДУ, 2008. - 294 с.