



Лілія Невара

Доповідь Комітету експертів щодо застосування Європейської хартії регіональних мов або мов меншин Україною

В статті автор висвітлює висновки доповіді Комітету експертів щодо застосування Україною положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Відзначаються проблеми з реалізацією взятих Україною зобов'язань за Хартією. Критичні зауваження стосуються ряду проблем, які заважають реалізації певних положень Хартії, що мають відношення до державних адміністративних органів, освіти, органів судової влади, засобів масової інформації тощо.

Ключові слова: Комітет експертів, моніторинг, регіональні мови або мови меншин, національні меншини.

В статье автор освещает выводы доклада Комитета экспертов касательно применения Украиной положений Европейской хартии региональных языков или языков меньшинств. Отмечаются проблемы с реализацией взятых Украиной обязательств за Хартией. Критичные замечания относятся к ряду проблем, которые мешают реализации определенных положений Хартии, имеющих отношение к государственным административным органам, образованию, органам судебной власти, средствам массовой информации и т.д.

Ключевые слова: Комитет экспертов, мониторинг, региональные языки или языки меньшинств, национальные меньшинства.

The article highlights findings of the report by the Committee of Experts on Ukraine applying the European Charter for Regional or Minority Languages. There have been problems with the implementation of the Ukraine's commitments under the Charter. Critical remarks concern a number of issues that impede the implementation of certain provisions of the Charter relating to state administrative agencies, education, the judiciary, the media etc.

Key words: Committee of Experts, monitoring, the regional or minority languages, minority

З метою забезпечення моніторингу застосування Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (Хартії) з боку Ради Європи, країн-членів Ради Європи та громадськості Хартія передбачає систему періодичних звітів сторін про заходи, вжиті щодо виконання її положень. Для забезпечення ефективності системи моніторингу виконання положень Хартії було утворено Комітет експертів для вивчення звітів різних сторін. Після ратифікації Україною Хартії 19.09.2005 р. (набула чинності 1.02.2006 року), Україна надала Раді Європи дві періодичні доповіді про застосування Хартії Україною: 02.08.2007 р. та 06.01.2012 р. За результатами моніторингу першого циклу були ухвалені і передані Україні: Доповідь Комітету експертів про застосування Хартії Україною від 27.11.2008 р. та Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо застосування Хартії Україною від 07.07. 2010 р.

Зупинимось на висновках доповіді Комітету експертів щодо застосування Україною положень Хартії.

Державна доповідь України, подана Генеральному секретареві Ради Європи, у відповідності зі ст. 16 Європейської хартії регіональних мов або мов меншин була розглянута Комітетом експертів Хартії 5 березня 2009 р.[1]. Комітет експертів підготував і надав власну доповідь (ДКЕ) Комітету міні-

стрів Ради Європи щодо адекватності заходів, вжитих Україною для імплементації її зобов'язань за Хартією. Доповідь містить, зокрема, пропозиції Комітету експертів стосовно підготовки необхідних рекомендацій. ДКЕ та Рекомендація Комітету міністрів Ради Європи щодо застосування Хартії Україною під назвою «Застосування Хартії в Україні. Перший цикл моніторингу» були ухвалені і оприлюднені 7 липня 2010 р. [2].

Стосовно загальної ситуації з імплементації настанов Хартії Україною Комітет експертів дійшов, зокрема, наступних висновків [3, с. 94-95].

Перед усе він відзначив, що для України є характерною надзвичайно багата мовна різноманітність. Українська історія поставила державну мову в особливе становище. Комітет експертів із розумінням ставиться до того, що в Україні широко поширено відчуття необхідності укріпити позиції державної мови. У той же час Комітет експертів нагадує, що законне бажання сприяти використанню державної мови, як одного зі засобів забезпечення державної єдності, не повинно перешкоджати розвитку і захисту регіональних мов або мов меншин. Він заохочує українські органи влади у зв'язку з цим дотримуватися зрівноваженого підходу.

Комітет експертів зазначив, що необхідність захищати національні меншини та їх мови визнається в Україні на високому конституційному рівні. Ратифікаційна грамота України визначає 13 мов, яким гарантується однаковий рівень захисту за частиною III Хартії. Однак, ці 13 мов значно відрізняються одна від одної як у тому, що стосується кількості носіїв, так і рівня захисту, якого вже було досягнуто раніше. Щодо одних мов, ратифікаційна грамота передбачає підвищення рівня їх захисту та ще кращого сприяння їх розвитку, щодо інших – рівень захисту, якого вже було досягнуто, є вищим за той, що забезпечує Хартія. Комітет експертів підкреслює, що відповідно до пункту 2 статті 4 Хартії, ратифікація Хартії не повинна призводити до зниження рівня захисту, якого вже було досягнуто. Комітет експертів зазначає, що деякі мови не було включено до сфери застосування Хартії, це: вірменська, чеська, ромська та татарська мови, а також мови, котрі знаходяться під загрозою відмирання, як-от караїмська та кримчакська.

Комітет експертів зауважив, що в Україні Закон про мови датується 1989 роком та не відповідає сучасній ситуації. За останні декілька років жодний з багатьох, представлених на розгляд Верховній Раді, проектів Закону про мови, не був прийнятий. Українські органи влади розробили у квітні 2008 року Концепцію реалізації державної мовної політики без проведення попередніх консультацій з носіями регіональних мов або мов меншин. Українські органи влади закликаються краще узгоджувати загальну мовну політику через проведення консультацій з носіями та заохочуються прийняти нове законодавство, яке відображало би сучасну ситуацію в Україні.

Відзначалися проблеми з реалізацією взятих за Хартією зобов'язань. На думку договірному органу, це частково обумовлювалося частими змінами, що відбувалися в державних адміністративних органах та були пов'язані з покладанням відповідальності за питання національних меншин. Крім того, фінансові кошти, що виділяються національним меншинам на реалізацію їх проектів, є недостатніми, до того ж ці кошти розподіляються між різними групами нерівномірно. Державному комітету у справах національностей та релігій, що відповідає за ці питання, треба надати необхідні засоби на виконання його завдань.

У тому, що стосується освіти зауважено, що в Україні існує давня традиція надання освіти регіональними мовами або мовами меншин через створення системи одномовних або двомовних шкіл з навчанням регіональними мовами або мовами меншин. Однак, завдяки правовим та інституціональним рішенням органам місцевої та регіональної влади надаються дуже широкі повноваження, з цієї причини право на отримання освіти регіональними мовами або мовами меншин або їх вивчення не завжди забезпечується. На практиці, деякі органи місцевої влади не надають необхідної підтримки забезпеченню освіти мовами меншин. Комітет експертів зазначає, що кількість годин навчання українською мовою постійно зростає на всіх освітніх рівнях, у той час, як обсяги навчання, зокрема, російською мовою, зменшуються. У грудні 2007 року Міністерство освіти прийняло рішення, згідно з яким всі випускні іспити в середніх учбових закладах та вступні іспити до вищих учбових закладів повинні складатися виключно українською мовою; це також стосується учнів, що отримали освіту в середніх учбових закладах з навчанням мовами меншин. Комітету експертів відомо, що набуття чинності цього рішення відкладене на два роки. Однак, після закінчення цього дворічного строку, проблеми, що спричинені жорсткою мовною вимогою, існуватимуть як і раніше. Це може стати причиною того, що батьки почнуть віддавати своїх дітей до шкіл з навчанням українською мовою. Ще однією проблемою є брак відповідних навчальних матеріалів та підготовки викладачів з багатьох мов.

З приводу, якою мірою регіональні мови або мови меншин використовуються в органах судо-

вої влади, Комітет зауважив, що виконання цього зобов'язання дуже важко оцінити, оскільки українські органи влади не надали будь-якої конкретної інформації. Здається, однак, що в цілому за останні роки використання регіональних мов або мов меншин зменшилося. В 2005 році українські органи влади прийняли поправки, що вимагають обов'язкове використання української мови у всіх формах судочинства. Крім того, Комітет експертів відзначив, що не вистачає усних та письмових перекладачів. З причини існування цих перепон, носії регіональних мов або мов меншин рідко заохочуються (а у деяких випадках навіть знеохочуються) користуватися рідною мовою в судових органах.

Звертається увага на ситуацію про те, що згідно з українським законодавством, мови меншин використовуються в адміністративних органах лише у тих місцях, де національна меншина становить більшість населення. У порівнянні з іншими європейськими країнами встановлений поріг є дуже високим. Це може заважати застосуванню Хартії у відношенні до тих регіональних мов або мов меншин, які офіційно не використовуються, але продовжують вживатися в містах та регіонах кількістю носіїв достатньою для того, щоб положення Хартії застосовувалися. Крім того, реалізації на практиці положень Хартії часто перешкоджає нестача в органах місцевої та регіональної влади службовців, які володіють регіональними мовами або мовами меншин.

Критичні зауваження стосуються ряду проблем, які заважають реалізації певних положень Хартії, що мають відношення до засобів масової інформації. Українське законодавство встановлює мовні квоти, що стосуються використання української мови та спрямовані на заохочення використання державної мови у радіо- та телемовленні (75% програм повинні виходити українською мовою з 2005 року; 80% - після 2009 року, 85% - у 2010 році). Крім того, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення прийняла рішення, згідно з яким всі іноземні програми, що транслюються у кабельних мережах України, повинні бути дубльовані або субтитровані українською мовою. Будь-які програми, дубльовані, субтитровані регіональними мовами або мовами меншин, повинні потім також бути дубльовані, субтитровані українською мовою. Ці вимоги є занадто обтяжливими для радіостанцій та телеканалів, що транслюють програми регіональними мовами або мовами меншин.

Загалом кажучи, на думку Комітету, організація культурних заходів та здійснення культурної діяльності потребує більш суттєвої фінансової підтримки, оскільки підтримка, що надається зараз, не задовольняє потреби носіїв. У тому, що стосується кінематографії, нещодавно запроваджені мовні обмеження, що роблять обов'язковим дублювання, озвучування або субтитрування кожного іноземного фільму українською мовою, не відповідають взятим Україною зобов'язанням за Хартією. Ці заходи можуть мати диспропорційний вплив на поширення фільмів мовами меншин.

Особливу увагу Комітет експертів звертає на стурбованість тим, що у першій періодичній доповіді бракує інформації стосовно виконання багатьох зобов'язань, особливо щодо використання регіональних мов або мов меншин у соціальній та економічній сфері. Незважаючи на існування правових рамок, інформації про те, якою мірою регіональні мови або мови меншин використовуються на практиці, надано не було. Ратифікуючи Хартію, українські органи влади взяли на себе зобов'язання вживати активних заходів задля реалізації положень Хартії та забезпечення носіям регіональних мов або мов меншин в Україні можливості використовувати свої мови в різних сферах суспільного життя.

Особливу увагу Комітет експертів звертає на необхідність ревізії положення частини II Хартії, які могли б застосовуватися до інших мов, таких як вірменська, чеська, караїмська, кримчакська, ромська, русинська та татарська, незважаючи на те, що вони не згадуються в ратифікаційній грамоті України. Комітет експертів закликає українські органи влади розробити чітку політику, спрямовану на підтримку мов, що знаходяться в уразливому становищі, таких як караїмська, кримчакська та ідиш. У тому випадку, якщо мовам загрожує відмирання або вони знаходяться на грані зникнення, має бути вжито негайних заходів, особливо в галузі освіти, з метою забезпечити їх збереження.

1. First periodical report of Ukraine on implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages // MIN-LANG/PR (2007) 6. – 108 p. – Режим доступу: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/report/EvaluationReports/UkraineECRML1_en.pdf
2. Application of the Charter in Ukraine. Initial monitoring cycle // ECRML (2010) 6. – Strasbourg, 7 July 2010.
3. Application of the Charter in Ukraine. Initial monitoring cycle // ECRML (2010) 6.

Report by the Committee of Experts on Ukraine's applying the European Charter for Regional or Minority Languages

Summary

The European Charter for Regional or Minority Languages has a special mechanism to control the quality of its implementation embedded amongst its provisions. The mechanism envisages regular reporting by state-parties to the Council of Europe Secretary General and respective reaction from the side of the Council of Europe in the form of a report by a specially establish experts' committee. The latter has provided one report with regard to implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages in Ukraine. The article analyses main findings of the report.

The preconditions in which Ukraine undertook obligations under the Charter include inter alia a rich variety of languages on the territory of Ukraine and a natural desire of the state to preserve and develop its national language, Ukrainian. At the same time, since the main objective of the Charter is to protect, ensure the life and usage of regional and minority languages, the Committee of Experts draw a particular attention to the areas of concern and tabled recommendations with regard to effective Charter's implementation. Those include: the necessity to amend the language related legislation (since the Law on Languages was adopted back in 1989); in line with administrative and institutional reform – to designate an authority responsible for implementation of language policies in Ukraine; to ensure possibilities to use regional or minority languages in schools (including universities) etc.