

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 323.1

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401.2022.1.1>

В. Т. Бондар

аспірант кафедри глобальної та національної безпеки
Навчально-наукового інституту
публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПУБЛІЧНА ПОЛІТИКА З РОЗВИТКУ МОВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИНИ: ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ

Статтю присвячено вивченню актуальних аспектів здійснення публічної політики щодо регулювання розвитку мов національних меншин. Акцентовано на Програмі ОБСЄ за головування Польщі у 2022 році та січневому Форумі ОБСЄ (2022 р.). Вивчено рекомендаційні документи Верховних комісарів Організації з безпеки і співробітництва в Європі у справах національних меншин. Досліджено шість рекомендацій, спрямування яких охоплює регулювання важливих сфер життя меншин. Основну увагу приділено розвитку мови та пов'язаних із цим інших ознак самоідентифікації.

У дослідженні застосовано структурно-функціональний й аналітичний метод за допомогою яких виокремлені рекомендації ОБСЄ, які стали об'єктом нашої уваги, вивчені їх положення. Використання теологічного підходу при розгляді документів різнопланової направленості дозволило розкрити сутність настанов європейського законодавця на адресу урядів держав у частині їх обов'язків з проведення політики відносно національних меншин.

Предметом дослідження є концепти формулювання публічної політики, які містяться у Гаазьких, Ословських, Лундських, Люблянських, Талліннських рекомендацій, Рекомендаціях щодо використання мов меншин у телерадіомовленні від 2003 року. Новизна статті полягає у тому, що при обговоренні автор звертався до феномену мовного планування, як одного із механізмів державного регулювання.

Висвітлено особливості інтерпретації мовного планування окремими іноземними й вітчизняними дослідниками. Стисло описані основні підходи та їх відмінності. Висловлено авторське бачення щодо послідовності стадій реалізації державної мовної політики, зокрема у питанні співвідношення акцентів у публічній політиці між розвитком мови титульної нації і мов національних меншин.

Зроблено висновки щодо перспективних напрямів запровадження рекомендацій Верховних комісарів ОБСЄ у справах національних меншин в Україні у процесі формування й реалізації публічної політики щодо регулювання розвитку мов національних меншин, з урахуванням особливостей стану суспільства в умовах транзитного переходу.

Ключові слова: етнічна компонента, мовне планування, рекомендації ОБСЄ, механізми державного регулювання, реалізація національними меншинами мовних прав.

Постановка проблеми. Реакцією світової спільноти на актуалізацію прав етнічних меншостей стало ініціювання у 2019 р. ГА ООН резолюції, згідно з якою, період 2022–2032 років визначений як «Міжнародне десятиліття корінних народів». Модернізуючи вітчизняні концептуальні підходи державного регулювання

розвитку етнічних мов, до відмітних заходів української влади у 2021 році можна віднести, передусім: проведення установчого міжнародного саміту Кримської платформи; прийняття закону «Про корінні народи України»; схвалення проекту стратегічної програми уряду «Концепція розвитку та популяризації крим-

ськотатарської мови на період до 2032 р.»; затвердження Національної стратегії у сфері прав людини і Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 – 2026 роки. Наведене засвідчує, що публічна політика у частині регулювання етнічних мов продовжує залишатися актуальною й важливою соціальною сферою, яка потребує подальшого удосконалення.

Ураховуючи євроустремління України, певний науковий інтерес представила Програма ОБСЄ за головування Польщі у 2022 р. [1], у якій окреме місце присвячено Україні. Автори цього документу наголошують на забезпеченні прав людини на тимчасово окупованих територіях Луганської і Донецької областей, анексованому Криму. З метою подолання викликів, країни-учасниці Організації заохочуються до активізації міжнародного співробітництва, досягнення високого національного рівня стійкості. Підтвердженням таких підходів став Форум ОБСЄ (січень 2022 р.), у ході якого висловлювалася відданість Гельсінським принципам по захисту громадян та їх прав.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Мовне питання у частині забезпечення й реалізації права національних меншин в Україні переважна більшість учених розглядають у контексті загальнодержавної політики, що знаходило відображення у роботах О. М. Бикова, В. М. Брицина, І. М. Варзара, В. Б. Євтуха, О. В. Картунова, І. О. Кресіної, І. Ф. Кураса, О. М. Куця, І. В. Лопушинського, О. М. Майбороди, П. І. Надолішнього, М. І. Пірен, О. О. Рафальського, Ю. І. Римаренка, В. П. Троцинського, М. О. Шульги. Окремі аспекти вдосконалення ефективності механізмів державного управління перебували у фокусі уваги В. Б. Авер'янова, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, В. Б. Дзюндзюк, В. М. Князева, О. Б. Коротича, О. А. Машкова, Н. М. Мельтюхової, Н. М. Миронової, Н. С. Миронової, Н. Р. Нижник, В. В. Нікітіна, О. Ю. Оболенського, Г. С. Одінцової, Ю. П. Сурміна та ін. Утім, більш детальному вивченню існуючих європейських стандартів по застосуванню державними органами у забезпеченні і реалізації права національних меншин на розвиток рідної мови відводилася недостатня увага. Цей факт й зумовив актуальність даної роботи.

Мета статті полягає у вивченні європейських стандартів державного регулювання розвитку національних меншин у процесі формування і реалізації публічної політики. Відповідно,

науково-дослідницьке завдання, це – виокремлення рекомендаційних документів ОБСЄ з питань національних меншин, регулювання розвитку мови національних меншин.

Виклад основного матеріалу. Поняття «мовне планування» уперше уведено у науковий дискурс Є Хаугеном у контексті публічної політики в поліетнічному середовищі [2]. Дослідник поділив його на стадії: *відбору* (рішення щодо норм); *кодифікації* – (встановлення правил); *імплементації* (реалізація заходів у сфері освіти та ЗМІ, канони, приписи і постанови); *розбудови* (розвиток й адаптація мови у руслі суспільних вимог) [3]. Відмінну кваліфікацію представлено Р. Купером, за напрямками: забезпечення функціонування офіційної (державної) мови; надання статусу одній із мов; засвоєння національної (державної) та іноземної мови у процесі навчання [4]. Ю. Чередник звертає увагу на класичну західну модель мовного планування, яка передбачає: *визначення* законодавчого статусу мови через скорочення або звуження її функцій; *стандартизацію*; *функціонування* при створенні умов для збільшення кількості носіїв або розширення сфер уживання [5]. За Т. Кияк, державна мовна політика відповідала б європейському рівню, якщо її реалізація передбачалася у два етапи: 1) відродження й утвердження української мови як державної поряд із використанням етнічних мов у місцях компактного розміщення меншин; 2) вирішення через 15–20 років мовної ситуації у регіонах з урахуванням етнічної компоненти [6]. На наш погляд, погоджуючись із Т. Кияк, розгортання повною мірою системи мов національних меншин в Україні можливо після завершення стадії утвердження української мови як державної.

Зі сторони системи, розвиток етнічного середовища чутливий до таких зовнішніх факторів, як: різноманіття етнічної компоненти; кількісний склад носіїв; регіон поширення мови; географія уживання мови; генетична класифікація мов; ступень вразливості¹. Звідси – особливості публічної політики щодо підтримки окремих мов співвідносно стану їх розвитку. Таким чином, важливість уніфікації державної мовної політики у руслі правового поля і стандартів Європейського Союзу, як стратегічної цілі зовнішньої політики України. Це дає нам підстави виокремити значення стандартизації у питанні регулювання розвитку мов національних меншин.

¹ Ступені вразливості мови відповідно до критеріїв ЮНЕСКО – «вимерла»; «зникаюча (вимираюча)»; «нестабільна», «вразлива».

Орієнтуючись на окремі положення зазначених вище вітчизняних національних стратегій стосовно упровадження міжнародних стандартів, виділяємо документи ВКНМ рекомендаційного спрямування, які набули практичного значення в європейському просторі формування й реалізації публічної політики, це: 1) Гаазькі рекомендації щодо прав національних меншин на освіту (1996 р.) [7]; 2) Ословські рекомендації щодо мовних прав національних меншин (1998 р.) [10]; 3) Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті (1999 р.) [9]; 4) Рекомендації щодо використання мов меншин у телерадіомовленні (2003 р.) [8]; 5) Люблянські рекомендації щодо інтеграції різноманітних суспільств (2012 р.) [11]; 6) Талліннські рекомендації щодо національних меншин і медіа в цифрову епоху (2019 р.) [12].

1. Гаазькі рекомендації розкривають сутність стандартів у сфері освіти мовою національних меншин. У них передбачено які ресурси і заходи держави необхідні для забезпечення безпосередньо національних меншин або інституцій, які їх представляють, належними умовами для реалізації права на освіту рідною мовою. Прикметним є визнання за державою можливості делегувати повноваження заінтересованим інституціям з метою залучення їх до участі у розробці і впровадженні політики та програм на рівні місцевої влади. Подібними повноваженнями наділяються батьки учнів у виборі системи освіти, мови навчання. Викладання мови меншин пропонується також здійснювати через систему приватних навчальних установ, у межах чинного національного законодавства. Ще одна особливість цього документу – настанова засновувати центри розробки й оцінки навчальних планів з викладанням мовою меншин.

2. Ословськими рекомендаціями окреслено стандарти у мовній галузі, напрями використання етнічних мов. За фізичними та юридичними особами визнається право уживати власні імена й найменування згідно з традиціями і лінгвістичною системою у тих регіонах, де етнічна компонента становить значну частку населення. Органи місцевої влади повинні забезпечувати, за потреби, додаткове вироблення найменувань вулиць й інших топографічних знаків громадського призначення. Представники національних меншин мають право вільно обирати мову віросповідання. У громадській діяльності – засновувати ГО / НУО, у сфері ЗМІ – власні канали радіо-

мовлення та телебачення, електронні засоби мовлення за фінансування із державних чи суспільних джерел. Відзначається, що за умови високої концентрації етнічної компоненти у межах певної адміністративної одиниці, особам від національних меншин можуть видаватися ідентифікаційні документи одночасно державною і рідною мовами. Звернення жителів до місцевої влади або виконання адміністративним органом громадських функцій можливо їх рідною мовою. Пропонується залучати незалежні національні інституції, такі, як омбудсмен, комісія з прав людини й ін., для забезпечення можливості звертання осіб від національних меншин до судових установ.

3. Сутність Лундських рекомендацій полягає у впровадженні у взаємовідносини між державою і меншинами принципів прозорості, підзвітності, заохочення міжкультурного порозуміння, висвітлення проблем меншин у громадських ЗМІ. Визначаються такі механізми державного регулювання: *нетериторіальні* – для збереження, розвитку самобутності й культури національних меншин у сфері освіти, використання етнічних мов, релігії; *територіальні* – розширення функцій місцевих адміністративних структур, з урахуванням історичної і територіальної специфіки, з охопленням освіти, мовного розвитку, охорони довкілля, місцевого планування, освоєння природних ресурсів, економічного розвитку, правоохоронної діяльності, охорони здоров'я та інших видів соціального забезпечення.

Окрему увагу приділено дотриманню конституційних і правових гарантій при визначенні механізмів самоврядування шляхом заохочення участі національних меншин у законодавчих ініціативах. Через створення тимчасових або поетапних механізмів, відповідно до порядку передбаченого законодавством, а також неформально протягом визначеного терміну чи його коригування в залежності від досягнутого результату. Для вирішення суперечок та упередження конфліктів, можливі спеціальні й альтернативні правові механізми, такі, як: судовий контроль за виконанням законодавчих або адміністративних рішень, переговори, встановлення фактів, посередництво, арбітраж, омбудсмен у справах національних меншин, спеціальні комісії з розгляду скарг з питань державного управління.

4. Рекомендації щодо використання мов меншин у телерадіомовленні акцентують на актуальності забезпечення державою доступу

національним меншинам до передач широкомовних ЗМІ. Розширюють базові концептуальні підходи ОБСЄ за рахунок забезпечення свободи самовираження, культурного і мовного різноманіття, захисту ідентичності. Визначають мови національних меншин як об'єкт регулювання у контексті їх розвитку через теле-радіомовний простір. До суб'єктів віднесено державні регулятивні установи з формування збалансованого контенту інформаційних, освітніх, культурних, розважальних програм. Для заохочення приватних компаній, державі рекомендовано застосовувати відповідні інструменти – від ліцензування й тендерів до пільгового режиму та звільнення від конкуренції.

У разі відсутності на ринку приватного мовника держава має виступити ініціатором його заснування. Планування мовлення, процес забезпечення державою обсягу і сітки мовлення мовою національними меншинами рекомендується здійснювати співвідносно із чисельністю і географічною концентрацією етнічної компоненти.

5. *Люблянські* рекомендації вважаються найбільш адаптовані до парадигми інтеграційного розвитку. У них міститься теза, що національним меншинам не лише законодавчо належить право участі у різних суспільних сферах, а й вони повинні заохочуватися владою до державної управлінської діяльності. У документі акцентується на праві етнічних спільнот на захист своєї ідентичності через суспільну інтеграцію і соціальну згуртованість, за провідної ролі держави. Серед особливостей відзначаємо орієнтування на ціннісні підходи з метою об'єднання різноманітних етнічних компонентів суспільства в залежності від їх географічного розташування, фактору множинної ідентичності й інших характерних критеріїв.

Представлена кваліфікація принципів формування концептуальних підходів публічної політики: *структурні* – суверенітет, недискримінація, дотримання і захист прав людини; *інтеграції* – визнання різноманітності й множинних ідентичностей, примат добровільної самоідентифікації, неізоляціоністський підхід до питань меншин, спільні для усіх держав установи, відчуття приналежності до суспільства і взаємна акомодация, інклюзивність та ефективна участь, права й обов'язки, відносини між спільнотами, політика спрямована як на більшість так і меншини.

Зазначається, що політика інтеграції держава повинна забезпечувати партисипативне вико-

нання рішень через розподіл відповідальності між усіма членами заінтересованих груп. Окреслюються інші актори, їх роль, за участі осіб, які належать до національних меншин, у: заснуванні або діяльності політичних партій; роботі приватного сектора; представництві в інститутах громадянського суспільства – НУО, професійних об'єднаннях, організаціях соціального партнерства; релігійних установах; наукових колах.

Уточняється предметне поле використання мови меншини. Так, за державою передбачається розширення діапазону регулювання розвитку мов національних меншин з таким розрахунком, щоб це право було збалансоване з іншими правами та потребами, у тому числі з визначенням однієї чи декількох мов, що спільно використовуються, як загальної основи для функціонування й інтеграції суспільства.

6. Головною метою *Таллінських* рекомендацій є уточнення прав національних меншин стосовно свободи поглядів і медіа, їх значення у запобіганні конфліктів. Підкреслюється, що ЗМІ й комунікаційні технології не лише можуть використовуватися як інструменти для розпалювання конфліктів, а слугувати дієвим засобом діалогу, порозуміння. Тож, актуальність Рекомендацій зумовлена доступністю інформаційних і комунікаційних технологій. У такому інформаційному середовищі легше задовольнити потребу у самостійному мовленні на широку аудиторію, тому участь приватних осіб й організацій у публічних дебатах та їх самовираження стає більш доступним [13].

Новаторське інтерпретування терміну «національні меншини» у даних Рекомендаціях, яке застосовується до «широкого кола осіб з числа представників етнічних, релігійних, мовних і культурних спільнот, незалежно від того, чи визнані ці групи на рівні держав, у яких вони проживають, і незалежно від найменування, яке вживається стосовно них або на яке вони претендують. [12]». При цьому державі пропонується адаптуватися до викликів та потреб різних меншин за різних обставин, а, серед чинників такої адаптації зазначаються: кількісний склад, географічна концентрація й місце розташування етнічної компоненти; наявність власної етнічної мови; ступінь інтеграції у суспільстві; історичні зв'язки з країною походження національної меншини; можливі специфічні потреби меншини.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи зроблений вище аналіз, зазначаємо:

– Подальшу модернізацію українською владою концептуальних підходів, спираючись на вже існуючі нормативні і програмні напрацювання, доцільно проводити з урахуванням адміністративно-територіальної реформи в Україні задля залучення повною мірою органів місцевого самоврядування й регіональних адміністрацій до розроблення та реалізації механізмів державного регулювання у руслі європейських стандартів;

– Виконання Україною зобов'язань у рамках Європейської хартії регіональних мов або мов меншин потребує врахування життєвих інтересів національних меншин, таких, як освіта, мовний розвиток, уживання рідної мови, ЗМІ, у бік перерозподілу адміністративних і фінансових ресурсів на ці й інші сфери, відповідно до положень ратифікаційного закону;

– Феномен внутрішньо-переміщених осіб унаслідок втрати Україною контролю над тимчасово окупованими й анексованою територіями, серед яких представники національних меншин і корінних народів, актуалізує перед владою питання реінтеграції цієї частини населення у суспільне життя;

– Більш наполегливе розгортання центральною і місцевою владою ініціатив, програм, проєктів на основі публічно-приватного партнерства має стати пріоритетним по залученню інституцій, які представляють інтереси національних меншин, до спільних заходів, передусім у освітній галузі на усіх рівнях навчального процесу.

Список використаної літератури:

1. Programme of the Polish OSCE Chairmanship 2022. 14 January 2022. URL: <https://www.osce.org/chairmanship/509951> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
2. Haugen E. Blessings of Babel: Bilingualism and Language Planning / Einar Haugen. Berlin; New York : Mouton de Gruyter. 1987. 188 p.
3. Haugen E. Language planning. U. Ammon, N. Dittmer & J. K. Mattheier (eds.) Sociologists: A international handbook of the science of language and society, vol. 1. Berlin; New York : de Gruyter. 1987. P. 626–637.
4. Cooper R. Language planning and social change. Cambridge: Cambridge University Press. 1989. 216 p.
5. Чередник Ю. М. Мовне планування як складова державної мовної політики: теоретико-методологічний аспект. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ. 2009. 4 с.
6. Кияк Т. Мовна політика і термінознавство. *Вісник НУ «Львівська політехніка». Серія «Проблеми української термінології»*. Львів. 2004. № 503, С. 8–11.
7. The Hague Recommendations Regarding the Education Rights of National Minorities. 1 October 1996. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/hague-recommendations> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
8. The Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities. 1 February 1998. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/oslo-recommendations> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
9. The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life. 1 September 1999. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
10. Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/32310> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
11. The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies. 7 November 2012. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/hcnm/ljubljana-guidelines> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
12. The Tallinn Guidelines on National Minorities and the Media in the Digital Age and Explanatory Note. February 2019. OSCE. HCNM. URL: <https://www.osce.org/files/OSCE-Tallinn-guidelines-online%203.pdf> (дата звернення: 07.02.2022 р.)
13. Бондар В. Т. Національні меншини у цифрову епоху: Таллінські рекомендації ОБСЄ. *Сучасні аспекти модернізації науки: стан, проблеми, тенденції розвитку* : матеріали XVIII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ ; Тарту, 07 лютого 2022 р. / за ред. Є. О. Романенка, І. В. Жукової. Київ ; Тарту: ГО «ВАДНД», 2022. С. 39–44.

Bondar V. T. Public policy for the development of languages of national minorities: European standards

The article is devoted to the study of prior aspects of the implementation of the public policy on regulation of the development of national minority's language in particular. The emphasis is on the focus of The Programme of the Polish OSCE Chairmanship 2022, and the January OSCE Forum in 2022. Recommendation documents of the High Commissioners for Security and Co-operation in Europe on National Minorities were studied with six guidelines selected. The topic of those covers the regulation of important areas of minority life. The focus is on language development and related other marks of self-identification.

During the study there were used a structural-functional and analytical method, which highlights the OSCE recommendations that have become the object of our attention, their provisions. The implementation of the theological approach in the consideration of various orientations allowed us revealing the essence of the guidelines of the European legislator addressed to the governments of the States in terms of their responsibilities for the policy towards national minorities.

The subject of the research is the concepts of public policy formulation prescribed in The Hague, Oslo, Lund, Ljubljana, Tallinn Recommendations, and the 2003 Guidelines on the Use of Minority Languages in the Broadcast Media. The novelty of the article is that during the discussion it was used the phenomenon of language planning as one of the mechanisms of a State regulation.

The specifics of the interpretation of language planning by some foreign and domestic researches highlighted. The main approaches to language planning and their differences briefly described. The author's vision of the sequence of stages of implementation of the State language policy, in particular on the relationship to priorities in the public policy between the development of the language of the title nation and the development of a languages of national minorities.

Conclusions made on perspective directions of implementation in Ukraine of the recommendations of the OSCE High Commissioners for National Minorities. In the process of formation and implementation of the public policy on regulating the development of national minority's languages. Taking into the account the specific of society in transit.

Key words: *ethnic component, language planning, OSCE recommendations, mechanisms of a State regulation, realization by national minorities of their language rights.*