

В.М. Шнейдер

Особенности языковой политики на Украине: концепции и законодательное оформление

В статье представлены основные особенности языковой политики на Украине и ее законодательное оформление. Рассмотрена связь между существующей на Украине языковой средой и проводимой языковой политикой. Проанализированы основные языковые законы и инициативы, принятые руководством Украины. Различные стратегии языковой политики также рассматриваются на примере других стран постсоветского пространства — Латвии и Республики Беларусь.

Ключевые слова: Украина; языковая политика; украинское законодательство; языковые меньшинства.

Проведение эффективной языковой политики, гарантирующее соблюдение прав как представителей титульной нации, так и носителей языков меньшинств, может считаться одним из обязательных атрибутов успешных государств. При этом в моноэтнических государствах или государствах, в которых абсолютное большинство жителей свободно владеет государственным языком, языковая проблема не представляется актуальной. В то же время в многонациональных государствах поиск баланса, позволяющего учитывать интересы всех языковых групп, становится одной из важнейших задач.

Необходимо учитывать, что в советское время в большинстве национальных республик проводилась политика русификации, которая привела к повышению статуса и распространенности русского языка, однако существенно ослабила позиции местных языков. В связи с этим после обретения постсоветскими республиками независимости их руководство в первую очередь стремилось поддерживать местные языки, наделяя их статусом единственного государственного языка. Из постсоветских республик только в Беларуси существуют два государственных языка — русский язык получил этот статус в 1995 году по результатам референдума. Официальный статус русский язык получил в Казахстане и Киргизии. Учитывая, что русскоязычное население составляло значительную долю среди жителей Украины, обсуждение языкового вопроса в этой стране долгое время сводилось, прежде всего, к дискуссии вокруг статуса русского языка. В то же время на Украине существуют и районы компактного проживания других языковых меньшинств, к которым относятся этнические венгры, румыны и болгары.

К языковому вопросу в украинском политическом поле традиционно обращались накануне выборов. Так, кандидаты, рассчитывающие на поддержку украиноязычных центральных и западных регионов Украины, подчеркивали важность сохранения украинского языка в качестве единственного государственного. Напротив, политические силы, делавшие ставку на русскоязычный электорат южных и восточных областей страны, поднимали вопрос о придании русскому языку государственного статуса. Однако подобные декларации не приводили к какому-либо изменению статуса языков. Более того, до 2012 года единственным официальным документом, формирующим государственную языковую политику, оставалась Конституция Украины. В Конституции статус единственного государственного языка закреплен за украинским языком, а русскому и языкам других национальных меньшинств «гарантируются свободное развитие, использование и защита»¹. Подобная формулировка не наделяла языки меньшинств отдельным статусом. Русский язык в данном контексте рассматривался как язык этнических русских, при этом большая группа русскоязычных украинцев фактически не учитывалась. В 2003 году Украина ратифицировала Региональную хартию европейских языков или языков меньшинств. К этим языкам, согласно Хартии, относятся языки, не имеющие официального статуса и традиционно используемые на определенной территории гражданами государства, составляющими меньшинство населения страны². Ратификация Хартии предусматривает выполнение государством обязательств по соблюдению языковых прав меньшинств в области образования, СМИ, культурной сфере, сфере услуг, а также при взаимодействии с местной администрацией и органами судебной власти³.

Положениями Хартии во многом руководствовались авторы закона «Об основах государственной языковой политики», который был принят Верховной радой Украины в 2012 году. Более того, этот закон определял регионы Украины, в которых язык национальных меньшинств («региональный язык») получал равный статус с украинским языком. Данный статус мог получить язык, который считали родным более 10 % населения региона (согласно данным Переписи населения 2001 года)⁴. Таким образом, статус регионального языка получили русский язык (в 13 регионах Украины), венгерский (в Закарпатской области), румынский (в Черновицкой области) и крымско-татарский (в АР Крым). В отличие от Конституции Украины, в которой русский язык рассматривался в качестве

¹ Конституція України // Закони України. [Электронный ресурс]. URL <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1295768508121269> (дата обращения: 07.10.2017).

² Європейська хартія регіональних мов або мов меншин. Ч. 1 Ст. 1 // Законодавство України. [Электронный ресурс]. URL http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/994_014 (дата обращения: 02.11.2017).

³ Там же.

⁴ Закон «Про засади державної мовної політики» // Закони України [Электронный ресурс]. URL <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-VI> (дата обращения: 07.11.2017).

языка национального меньшинства, действие положения о региональных языках распространялось на всех русскоязычных жителей страны, в том числе и этнических украинцев. Необходимо отметить, что некоторые формулировки принятого языкового закона вступали друг с другом в противоречие. В частности, п. 2 ст. 6 указывает на то, что «украинский язык должен применяться на всей территории Украины при осуществлении полномочий законодательной, исполнительной и судебной власти», в то же время ст. 10 разрешает публиковать акты местных органов государственной власти на региональном языке⁵. В целом многие положения закона выглядели декларативными, поскольку закон не предусматривал четких механизмов реализации прав языковых меньшинств. После признания языка региональным в одной из областей Украины закон лишь закреплял ряд возможностей, но не обязанностей по его использованию⁶.

В то же время принятие закона вызвало негативную реакцию среди значительной части украиноязычного населения страны. По мнению противников языкового закона, русский язык не нуждался в дополнительной защите. Следует подчеркнуть, что на тот момент на Украине фактически существовала двуязычная языковая среда. На западе страны традиционно превалировал украинский язык, на юге и востоке — русский, в центральной части активно использовались оба языка. При этом в различных сферах жизни наблюдалась различная языковая ситуация. Русский язык традиционно преобладал в сфере печати. Так, по данным мониторинга СМИ, проведенного в 2011 году, на русском языке издавалось около 90 % журналов и более 65 % газет, а 87 % проданных книг также были изданы на русском языке⁷. В свою очередь, украинский язык доминировал в сфере образования: на украинском языке обучались 82 % школьников (при этом в АР Крым, Севастополе, Донецкой и Луганской областях большинство учащихся получало образование на русском языке)⁸. Отметим, что, по данным на 2016 год, эти тенденции сохранялись: в печатных СМИ по-прежнему был более распространен русский язык, а в среднем образовании преобладал украинский⁹. Таким образом, языковой закон не повлиял на степень распространенности языков в различных сферах жизни украинцев. Вряд ли следует говорить и о наличии существенной языковой проблемы на Украине. Согласно социологическим исследованиям, абсолютное большинство граждан страны владеют украинским языком хотя бы

⁵ Закон «Про засади державної мовної політики» // Закони України [Электронный ресурс]. URL <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-VI> (дата обращения: 07.11.2017).

⁶ «Мовний закон»: чому обурені Будапешт, Бухарест і Варшава? // Громадське [Электронный ресурс]. URL <https://hromadske.ua/posts/movnyi-zakon-naskilky-obureni-budapesht-bukharest-ta-varshava> (дата обращения: 09.11.2017).

⁷ Українська мова домінує в середній освіті й кінопрокаті, російська — у медіа й сфері послуг [Электронный ресурс] // Простір свободи. URL: <http://dobrovol.org/article/214/> (дата обращения: 18.10.2017).

⁸ Там же.

⁹ Російська мова домінує у більшості сфер — дослідження [Электронный ресурс] // BBC Україна URL http://www.bbc.com/ukrainian/society/2016/11/161108_ukrainian_language_rl (дата обращения: 17.10.2017).

на бытовом уровне (91 % в 2006 году и 93,5 % в 2015 году)¹⁰. Более того, за годы независимости Украины неизвестно ни одного случая ущемления прав человека по языковому признаку, что позволяет говорить о том, что языковой вопрос является в первую очередь фактором, который пытаются использовать в своих интересах различные украинские политические силы.

Сразу после отстранения Виктора Януковича от власти, 23 февраля 2014 года, большинство депутатов проголосовало за отмену закона «Об основах государственной языковой политики». В условиях общественно-политической турбулентности столь поспешное и необдуманное решение привело к росту напряженности в обществе и способствовало развитию конфликта. По мнению Верховного комиссара по делам национальных меньшинств ОБСЕ, отмена закона стала одной из причин, которые привели к протестам в ряде регионов Украины¹¹. Несмотря на то что уже спустя пять дней и. о. президента Украины Александр Турчинов ветировал отмену языкового закона¹², ситуация в некоторых южных и восточных регионах страны существенно обострилась и начала выходить из-под контроля центральной власти. Тем не менее законодательное оформление языковой политики на Украине до 2017 года не претерпевало существенных изменений, а основными законами, регулирующими ее применение, оставались Конституция и языковой закон 2012 года. В 2017 году на Украине начала складываться тенденция к изменению языкового законодательства в сторону расширения сфер, в которых употребление украинского языка считается обязательным. Так, в проекте закона «Про государственный язык», который был подготовлен в начале 2017 года, указана необходимость использования украинского языка в органах самоуправления, судах, сферах медицины и образования¹³. Изменения уже коснулись сферы телерадиовещания: начиная с 2016 года музыкальные радиостанции обязали транслировать в течение дня не менее 25 % песен на украинском языке¹⁴. А в 2017 году в первом чтении был поддержан законопроект, определяющий долю украиноязычных программ на телевидении: не менее 75 % для телеканалов национальной категории и не менее 50 % — региональной¹⁵.

¹⁰ Ідентичність громадян України в нових умовах: стан, тенденції, регіональні особливості. [Электронный ресурс] // Центр Разумкова. С. 35. URL: <http://www.razumkov.org.ua/upload/Iidenti-2016.pdf> (дата обращения: 17.10.2017).

¹¹ Положение в области прав человека и прав национальных меньшинств. [Электронный ресурс] // ОБСЕ. С. 103. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/122194?download=true> (дата обращения: 14.10.2017).

¹² Турчинов ветоє рішення ВР про скасування закону про мови [Электронный ресурс] // Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/02/28/7016703/> (дата обращения: 17.10.2017).

¹³ Проект закону про державну мову [Электронный ресурс] // Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60953 (дата обращения: 18.10.2017).

¹⁴ Набув чинності закон про квоти для пісень на радіо [Электронный ресурс] // Корреспондент.net. URL: <http://ua.korrespondent.net/ukraine/3769430-nabuv-chynnosti-zakon-pro-kvoty-dlia-pisen-na-radio> (дата обращения: 08.11.2017).

¹⁵ Рада попередньо прийняла закон про 75% української мови на ТБ [Электронный ресурс] // Еспресо.TV. URL: http://espreso.tv/news/2017/03/16/rada_poperedno_pryunyala_zakon_pro_75_ukrayinskoyi_movy_na_tb (дата обращения: 08.11.2017).

Наиболее резонансным стало принятие нового закона «Об образовании», в седьмой статье которого были прописаны положения, касающиеся использования языков в данной сфере. Согласно закону языком образовательного процесса является государственный язык. Закон гарантирует право национальных меньшинств на изучение родного языка, однако возможность изучения на родном языке других предметов сохраняется только на начальной ступени образования — в средней школе все предметы начиная с 2018 года будет необходимо изучать на украинском языке¹⁶. В то же время представители коренных народов Украины получают право на обучение на родном языке и в средней школе. При этом закон, который определял бы, какие народы считаются коренными, до сих пор не принят. Единственный народ, официально получивший решением Верховной рады статус коренного народа Украины — крымские татары¹⁷, большая часть которых сегодня проживает на территории, неподконтрольной Украине. Представители других народов Украины (русские, венгры, румыны, болгары, поляки) теряют право на получение образования на родном языке в средней школе. Наиболее резкой стала реакция Венгрии, руководство которой настаивает на пересмотре седьмой статьи закона, пообещав в противном случае заблокировать любое дальнейшее сближение Украины с Евросоюзом¹⁸. Президент Румынии, в свою очередь, выразил разочарование принятым законом и отменил запланированный визит на Украину. Учитывая подобную реакцию некоторых членов ЕС, ПАСЕ подготовила проект резолюции по украинскому закону «Об образовании». В резолюции подчеркивается, что новый закон влечет за собой серьезное нарушение прав национальных меньшинств Украины, в связи с чем ПАСЕ рекомендует пересмотреть соответствующий пункт седьмой статьи закона¹⁹. После принятия данной резолюции риторика украинских властей несколько изменилась: в частности, министр образования Украины Лилия Гриневич отметила, что основной задачей закона является помощь представителям национальных меньшинств в освоении украинского языка, что закон не запрещает преподавание на родных языках меньшинств, а лишь предполагает увеличение доли предметов, которые будут изучаться

¹⁶ Закон «Про освіту» [Электронный ресурс] // Закони України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата обращения: 09.11.2017).

¹⁷ Постанова «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української держави» [Электронный ресурс] // Закони України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1140-18> (дата обращения: 09.11.2017).

¹⁸ Венгрия будет блокировать сближение Украины с ЕС из-за закона об образовании [Электронный ресурс] // Интерфакс. URL: <http://www.interfax.ru/world/580605> (дата обращения: 09.11.2017).

¹⁹ The Ukrainian law on education: the major impediment to the teaching of national minorities' mother tongues [Электронный ресурс] // Parliamentary Assembly. URL: <http://semantic-pace.net/tools/pdf.aspx?doc=aHR0cDovL2Fzc2VtYmx5LmNvZS5pbmQvbnRveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDEyNSZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdc9QZGYvWFJlZi1XRC1BVCIYTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI0MTI1> (дата обращения: 19.11.2017).

на государственном языке²⁰. Таким образом, украинское руководство смягчило свою позицию относительно сокращения доли преподавания на родных языках в средней и старшей школе. Несмотря на это, процесс украинизации публичной сферы, скорее всего, будет продолжаться. Представляется очевидным, что курс, взятый украинским руководством в языковой политике, подразумевает последовательное увеличение доли украинского языка в образовании, средствах массовой информации, в административных органах. Данная тенденция напрямую связана и с кризисом в отношениях между Украиной и Россией, который привел к существенному сужению сферы использования русского языка в ряде западных и центральных регионов Украины. Так, в городе Хмельницкий не осталось ни одной школы с изучением русского языка (в том числе и в качестве второго иностранного языка)²¹. Инициатором данного шага выступил мэр города, член националистической партии «Свобода», называющий русский язык «языком оккупанта»²². Скорее всего, тенденция, заключающаяся в придании русскому языку маргинального статуса, может распространиться и на другие регионы Украины.

Пример с запретом на изучение русского языка в школах Хмельницкого доказывает, что проведение языковой политики на Украине зачастую находится под прямым воздействием политических факторов, которые могут быть не связаны с реальной языковой ситуацией в стране. Русский язык по-прежнему распространен в значительной части регионов Украины, поэтому проведение в его отношении де-факто дискриминационной политики может привести к разобщению жителей Украины. В целом апелляция к этническому происхождению или языковой принадлежности индивида как главным факторам его идентичности может быть эффективной лишь в мононациональном и монологическом социуме. Однако особый исторический путь разных регионов Украины предопределил существование современного полиэтнического, многоязычного украинского государства, в котором основной формой идентичности может считаться гражданское самосознание, т. е. люди объединяются по принципу их принадлежности к одному государству. При проведении языковой политики руководство Украины традиционно было заинтересовано в решении нескольких основных задач. Так, необходимо было предложить концепцию, которая предусматривала бы как распространение украинского языка на всей территории страны, так и сохранение прав языковых меньшинств. Грамотная языковая политика также могла бы способствовать консолидации украинского общества.

²⁰ Лілія Гриневич: Є два фактори, які мають впливати на модель навчання для школярів з національних громад... [Электронный ресурс] // Міністерство освіти і науки України. URL: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2017/11/21/liliya-grinevich-e-2-faktori,-yaki-mayut-vplivati-na-model-navchannya-dlya-shkolyariv/> (дата обращения: 19.11.2017).

²¹ Последний звонок: как из школ Хмельницкого исчез русский язык [Электронный ресурс] // BBC. URL: <http://www.bbc.com/russian/features-42136292> (дата обращения: 30.11.2017).

²² Там же.

Отметим, что в других постсоветских государствах существуют различные подходы к проведению языковой политики. Так, языковая политика Латвии предусматривает доминирование латышского языка в публичной сфере. Владение латышским языком должностными лицами является обязательным, обращения от граждан в государственные органы принимаются только на латышском языке²³. Кроме того, в латвийском законодательстве не существует понятия «язык меньшинств»: все языки (кроме латышского и ливского), которые используются в Латвии, считаются иностранными²⁴. В связи с этим Латвия не присоединилась к Европейской хартии региональных языков и не обязуется предоставлять дополнительные права языковым меньшинствам, в том числе и на региональном уровне. Тем не менее активное обсуждение языковой проблемы в Латвии привело к проведению в 2012 году референдума, на котором 74,8 % граждан Латвии высказались против придания русскому языку государственного статуса²⁵. В то же время за проголосовало большинство жителей преимущественно русскоязычного региона Латгалия, однако это не привело к каким-либо изменениям статуса русского языка в данном регионе.

Из стран постсоветского пространства наиболее либеральную политику по отношению к русскому языку проводит Республика Беларусь. Русский язык получил государственный статус по результатам референдума 1995 года (за проголосовали 83,3 % граждан)²⁶. В белорусском законодательстве русский и белорусский языки обладают равными правами, что в итоге привело к преобладанию русского языка в абсолютном большинстве сфер жизни Беларуси. В условиях равного статуса двух языков белорусский язык оказался неспособен к полноценной конкуренции с русским языком, оставаясь распространенным прежде всего в сельской местности.

До недавнего времени языковая политика Украины представляла собой некий «промежуточный» вариант, при котором украинский язык сохранял статус единственного государственного языка, однако сфера применения русского языка оставалась достаточно широкой, особенно в южных и восточных регионах страны. Украинский язык традиционно преобладает в западных регионах страны и в сельской местности, а русский язык активно используется жителями южных и восточных областей Украины. В центральных областях Украины в быту употребляются оба языка, кроме того, в устной речи распространен так называемый суржик, представляющий собой смешение русской и украинской

²³ Cilevics B. Language Legislation in the Baltic states (article) [Электронный ресурс] // Democracy and Human Rights in Multicultural Societies. UNESCO Publishing/Ashgate, 2007. URL: http://cilevics.eu/NGO_Research/publications/2007_02.pdf (дата обращения: 18.10.2017).

²⁴ Там же.

²⁵ 2012. gada 18. februāra tautas nobalsošana par likumprojekta «Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē» pieņemšanu Rezultāti [Электронный ресурс] // CVK. URL: <http://www.tn2012.cvk.lv/> (дата обращения: 05.12.2017).

²⁶ Республиканский Референдум 14 мая 1995 года [Электронный ресурс] // ЦИК РБ. URL: <https://web.archive.org/web/20110720220048/http://www.rec.gov.by/refer/ref1995resdoc.html> (дата обращения: 02.12.2017).

лексики на основе украинской грамматики. Согласно статистическим данным, приведенным Институтом социологии НАН Украины, в 2014 году украинский язык назвали родным 68,5 % жителей страны, русский язык — 30,1 %²⁷. В семье 43 % украинцев в основном используют украинский язык, 31 % — русский, 24 % — оба языка²⁸, что также свидетельствует о двуязычной среде в Украине. Статус украинского языка как единственного государственного в настоящий момент не подвергается сомнению со стороны большинства жителей Украины. Так, в 2015 году лишь 14 % украинцев выступали за предоставление русскому языку государственного статуса, еще 24 % полагали, что русский язык должен иметь официальный статус в отдельных регионах Украины²⁹. Абсолютное большинство жителей Украины (93,5 %) владеют украинским языком хотя бы на бытовом уровне³⁰, чему способствует в том числе близость русского и украинского языков. Таким образом, особенности языковой среды на Украине позволяют проводить взвешенную языковую политику, сочетающую поддержку украинского языка и в то же время не препятствующую его гармоничному сосуществованию с другими языками, в том числе русским.

Отметим, что официально на Украине по-прежнему действует закон 2012 года «Об основах государственной языковой политики», который предусматривает предоставление языкам меньшинств официального статуса в ряде регионов Украины. Однако последние решения, принятые руководством Украины в языковой сфере (введение квот в СМИ, тотальная украинизация средней и старшей школы), свидетельствуют о попытке придания украинскому языку доминирующего статуса во всех сферах жизни и на территории всей страны. Этот курс уже вызывает недовольство как у языковых меньшинств Украины, так и у представителей ряда соседних государств (Венгрия, Румыния, Россия). Представляется, что проведение языковой политики, направленной на максимальное сужение сферы использования русского языка и других языков, не имеющих на Украине государственного статуса, не может способствовать консолидации украинского общества. Существующая в стране языковая среда предусматривает проведение взвешенной языковой политики, при которой будут соблюдаться как права носителей государственного языка, так и права языковых меньшинств.

²⁷ Прибиткова І. Україна в регіонально-громадянському та національно-мовному вимірі за доби змін [Електронний ресурс] // Українське суспільство: моніторинг соціальних змін. Том 1. — Інститут соціології НАН України. С. 206. URL: http://i-soc.com.ua/files/m/monitoring_2014.pdf (дата обращения: 19.11.2017).

²⁸ Там же.

²⁹ Ідентичність громадян України в нових умовах: стан, тенденції, регіональні особливості [Електронний ресурс] // Центр Разумкова. С. 35. URL: <http://www.razumkov.org.ua/upload/Identi-2016.pdf> (дата обращения: 17.10.2017).

³⁰ Там же.

V.M. Shneider

**Features of the Language Policy in Ukraine:
Concepts and Legislation**

The article studied the main features of language policy in Ukraine and legislation concerned with it. Author considered the connection between language policy and language environment in Ukraine. The main laws and initiatives of Ukrainian leadership were analyzed. Also author considered different strategies of language policy, based on examples of other post-Soviet countries: Latvia and Belarus. The author identified the main trends of language policy in Ukraine at this stage and came to certain conclusions.

Keywords: Ukraine; language policy; Ukrainian legislation; linguistic minorities.