

*Ковний Ю. Є.,
кандидат економічних наук,
адвокат*

ПРАВО НА МОВУ ПРЕДСТАВНИКІВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ ПРАКТИКИ СЕРБІЇ ТА УКРАЇНИ

Анотація. У статті проводиться компаративістський аналіз нормативної практики Сербії та України у сфері правового регулювання права на мову представників національних меншин:

Визначено, що мова є вагомим фактором забезпечення ідентичності особи в сучасному суспільстві, в свою чергу регіональна мова і мова національних меншин є важливим надбанням, яке потрібно підтримувати і зберігати як культурну спадщину та основу правового статусу національної меншини. Мультикультуралізм у підходах забезпечує належну правову етнонаціональну політику.

Констатовано, що належна етнонаціональна політика країни веде до зростання міжетнічної довіри та до скорочення міжетнічної дистанції. Зменшення етнічних дистанцій не досягається простим застосуванням правові норми. Необхідним є комплексний механізм гарантування цих прав як фактору, що забезпечує належну реалізацію декларованих приписів.

В загальному на конституційному рівні Україна і Сербія визнає права національних меншин, дві держави імплементували позитивні міжнародні стандарти в цій сфері, зокрема ратифікували Рамкову конвенція про захист національних меншин, що прийнята Радою Європи та Європейську хартію регіональних мов або мов.

Підхід до мовної політики національних меншин у Сербії є загальнодержавним, правове регулювання визначає, що кількісний склад представників національних меншин який досягає два і більше відсотків у загальній чисельності населення республіки за останнім переписом населення, мають право звертатися до державної влади та отримати відповідь рідною мовою. Конституційно-правова практика України робить акцент на територіальному критерії проживання представників національних меншин (в загальному десять відсотків від чисельності населення регіону).

Автор прийшов до висновку, що порівняльно-правова характеристика українського та сербського законодавства у сфері мовної політики вказує на прогресивність національного правового регулювання, його відповідність міжнародним еталонам, оскільки законодавцем зроблено акцент на територіальності компактного проживання населення, що належать до національної меншини, а не на загальному підході щодо кількості представників меншини в державі.

Вмотивовано, що враховуючи особливості територіального проживання представників національних меншин та величину нашої країни встановлення загальнонаціонального відсотка нівелювало б право на мову представників малих національних меншин. Останнє наочно продемонстровано на прикладі аналізу пропорційності населення кримських татар, румунів та угорців, що проживають в Україні за даними останнього Всеукраїнського перепису населення у 2001 році.

Ключові слова: мовна політика, національні меншини, регіональна мова, порівняльно-правовий аналіз, етнонаціональна політика.

Постановка проблеми. В сучасних умовах демократичні держави увесь час повинні шукати баланс між національними державними інтересами та традиційними культурними цінностями окремих груп суспільства, національних та етнічних меншин, корінних народів тощо. Вагомим завданням є мінімізація обмеження традиційної культури і розширення її сприятливих факторів, таким чином, щоб зробити її рушійною силою національного соціального прогресу. Ключовою ідеологією державної політики щодо національних меншин має стати узгодженість інтересів таким чином, щоб з одного боку громадяни мали можливість продовжувати свої національно-ментальні традиції, вивчати рідну мову та передавати її майбутнім поколінням, з іншого боку, слід також звернути увагу на пристосування традиційної культури представників національних меншин до вимог глобалізованого сучасного суспільства.

Легітимність політичної спільноти передбачає участь усіх її громадян у суспільному житті. Досягти таких цілей у багатонаціональному політичному середовищі особливо складно громадам, де є численні представники меншин. «Позитивна реакція держави на питання меншин уможливорює політичну стабілізацію, демократизацію та демократичну консолідацію, а отже стабільність і безпеку» [1]. На противагу, негативне ставлення держави до національних меншин можуть мати деструктивний (дезінтеграційний) ефект, так само як правильні стосунки можуть мати інтеграційний ефект.

Належна етнонаціональна політика країни веде до зростання міжетнічної довіри та до скорочення міжетнічної дистанції. Зменшення етнічних дистанцій не досягається простим застосуванням правові норми. Необхідним є комплексний механізм гарантування цих прав як фактору, що забезпечує належну реалізацію декларованих приписів.

Впровадження правової ідеології мультикультуралізм як політичної, соціально-культурної парадигми демократичного спрямування передбачає активну участь національних меншин у просуванні своїх інтересів у всіх сферах суспільного життя, а захист інтересів кожної групи приведе до бажаної стабільності політичної спільноти.

В Україні нині є значні проблеми з комплексною стратегією етнонаціональної політики, особливо в контексті можливості захисту інтересів представників національних меншин та відстоювання цілісності та безпеки держави. Тому важливим для доктринального аналізу буде досвід інших держав, що мають історично мали проблеми етнонаціонального характеру. Важливо провести компаративістський аналіз правового регулювання норм України та інших країн з метою встановлення прийнятності імплементації позитивного іноземного досвіду чи аналізу помилок, що відбувалися в інших державах з метою недопущення їх в нашому правовому регулювання.

Для прикладу візьмемо невелику балканську країну Сербію слов'янського походження, території якої переплетені національними та адміністративно-політичними кордонами, з різними культурами, націями і релігіями, до того має проблеми з історично – успадкованими міжконфесійними та між-етнічними конфліктами [2]. Видається що як об'єкт порівняльно-правового дослідження вона має суттєві точки перетину з Україною, тому буде прийнятною для порівняння.

Питання етнічної та національної ідентичності сьогодні відіграє вагомий роль. Основним елементом відображення її завжди була мова, тому виражене та збалансована мовна політика є в широкому розумінні фактором забезпечення стабільної етнополітики та безпеки в регіоні.

Стан дослідження. Мовна політика, стратегія її розвитку, захист мов національних меншин, правовий аналіз прав національних меншин вже було предметом наукового дослідження представників різних напрямків, зазвичай загальнотеоретичного та конституційного спрямування. Проблеми забезпечення та захисту прав людини, зміни ціннісних парадигм окремих груп суспільства, правового регулювання прав національних меншин, функціонування правової глобалізації та нівелювання державного суверенітету були предметом розгляду таких науковців як О.О. Малець, Д.Г. Ткачук, І.М. Жаровської, С.Ю. Римаренко, Н.В. Ортинської, В.Б. Ковальчука та інших.

Питання міжнародного правового регулювання прав національних меншин та інших етнонаціональних груп досліджували представники іноземних правових шкіл, зокрема Ch. Pan, B. Sibylle, P. Videsott B. Parker, S.Hobolt, R. Kastoryano, забезпечення права на освіту національних меншин у Сербії аналізували такі науковці як J. Hodzic, D.Stojanovic, И. Вуячич та інші.

Проте проблема має суттєве значення та комплементарний вияв, поза увагою науковців залишився ряд проблем у декларованій сфері, які потребують додаткового аналізу. В Україні на рівні сучасної загальнотеоретичної доктрини не проводилися компаративно-правові дослідження в сфері регулювання мовної політики.

Метою цієї наукової статті компаративістський аналіз нормативної практики Сербії та України у сфері правового регулювання права на мову представників національних меншин:

Виклад основних положень. Сучасна міжнародна практика не володіє єдиним понятійно-категоріальним апаратом у частині юридичного розуміння терміну «національна меншина». визначення поняття «меншина» є текст, запропонований Комісією з прав людини ООН щодо запобігання дискримінації і захисту меншин. Відповідно нього, термін «меншина» включає в себе тільки ті недомінуючі групи населення, які мають чи бажають зберегти стійкі етнічні, релігійні чи мовні традиції і характеристики, що явно відрізняються від тих, які має інше населення. Такі меншини мають охоплювати кількість людей, достатню для збереження таких традицій і характеристик. І, нарешті, такі меншини мають бути лояльними до держави, громадянами якої вони є [3].

Ключовим регіональним міжнародним актом, що захищає права національних меншин є Рамкова конвенція про захист національних меншин, що прийнята Радою Європи у 1997 році (Україною ратифіковано у 1997 р). Ст. 4 цього документу визначає, що «Сторони зобов'язуються гарантувати особам, які належать до національних меншин, право рівності перед законом та право на рівний правовий захист. У цьому зв'язку будь-яка дискримінація на підставі приналежності до націо-

нальної меншини забороняється» [4]. Сторони цієї Конвенції зобов'язуються підтримувати повну та ефективну рівність осіб, які належать до національних меншин в усіх галузях економічного, соціального, політичного і культурного життя разом з умови, що дозволяють їм виражати, захищати та розвивати свою культуру та ідентичність. Положення Рамкової конвенції охоплюють широкий спектр проблеми, в тому числі: заборону дискримінації; підтримка ефективної рівності; підтримка умов, які включають збереження та розвиток культури, релігії, мова і традиції; свободи зібрань, асоціацій, вираження поглядів, совісті та релігії; доступ до ЗМІ та їх використання; свобода мови (використання мови меншин у приватному та публічному секторах життя); навчання та право на навчання мовою меншини; участь в економічному, культурному, соціальному та громадському житті; заборона насильницької асиміляції.

На конституційному рівні Україна і Сербія визнає права національних меншин. Ст. 14 Конституції Сербії (чинної з 2006 року) вказує, що республіка «захищає права національних меншин. Держава гарантує особливий захист національним меншинам метою здійснення повної рівності та збереження своєї ідентичності» [5]. В Україні ст 1 Конституції, що встановлює основні константи юридичної стратегії держави в цьому напрямку має іншу телеологічну сутність. Права національних меншин тут виводиться з загального права української нації, отож Стаття 11 Конституції України задекларувала «Держава сприяє консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України» [6].

Як вказують сербські правознавці, «захищаючи права національних меншин, сербська Конституція 2006 р. встановила низку заборон, спрямованих на доволно змінюючи етнокультурний склад населення Республіки. Отже, діяльність, спрямована на примусову асиміляцію осіб, які належать до національних меншин у Сербії заборонено; це також забороняється здійснювати заходи, які можуть призвести до штучної зміни у національному складі населення в районах традиційного зближеного проживання національних меншин» [7, с. 123].

Держава, що визначає себе як демократична має забезпечити базові правові умови охорони та захисту прав представників національних меншин. На нашу думку, одним з найважливіших прав виступає право рідну мову представника національної меншини. Мова – це засіб спілкування та фактор відображення ідентичності особи. Існує багато типів мов, заснованих на стратегічному значенні її використання: мова складається з міжнародні мови, національної мови та регіональної мови. Тому цілком природно, що використання мови повинна бути скоригована відповідно до її розміщення.

Враховуючи важливість мови як визначника ідентичності особи, здійснимо порівняльно-правове дослідження цієї сфери.

В Сербії визначено, що кількісний склад представників національних меншин, який досягає 2 і більше відсотків у загальній чисельності населення республіки за останнім переписом населення, мають право звертатися до державної влади та отримати відповідь рідною мовою.

Депутат Національних зборів, що належать до національної меншини, котрі представляє принаймні 2 відсотки всього населення Республіки, також має право на спілкування рідною мовою у зверненні до Народних зборів.

Іншу методологію обрано в Україні. Нормотворець не визнає пропорцію щодо загального складу населення в контексті мови національної меншини, він тільки задовольняється перерахунком які мови вважаються мовами регіональних мов і національних меншин. Їх встановлено 18, це відповідно російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримсько-татарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчакська. В Законі України «Про засади державної мовної політики» [8], національне законодавство сконцентровано не на загальнотериторіальному поширенні мови, а навпаки на регіональних особливостях. Умовами визнання територіальної мови є наступна «кількість осіб – носіїв регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення» (п. 2 ст. 7). Позитивно оцінюємо те, що визначена пропорція не є категоричною, оскільки «за рішенням місцевої ради в окремих випадках, з урахуванням конкретної ситуації, такі заходи можуть застосовуватися до мови, регіональна мовна група якої становить менше 10 відсотків населення відповідної території».

Вважаємо, що такий підхід для України є більш прийнятний. Враховуючи особливості територіального проживання представників національних меншин та величину нашої країни встановлення загальнонаціонального відсотка нівелювало б право на мову представників національних меншин.

Наприклад, за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року [9] у Автономній республіці Крим кримські татари становлять 12,1% від загальної кількості мешканців автономії, але в пропорції до всього населення країни це становить тільки 0,5%. Угорці у складі Закарпатської області також становлять 12,1%, а в розрізі всієї держави – 0,3%. В Чернівецькій області 12,5% населення позиціонують себе за національністю румунами, загальнодержавне поширення представників цієї національної меншини тільки 0,3%.

Отже в загальному підсумку можна констатувати те, що методологія, що зазначена в національному законодавстві ширше репрезентує та захищає інтереси представників національних меншин, оскільки визначені в Сербії 2% від загального складу вказують на відсутність принципу рівності представників меншин. Сербське законодавство надає перевагу великим національним меншинам при цьому нівелює інтереси незначних етнічних груп.

Таким чином позитивно оцінюємо національне законодавство щодо відповідності міжнародним стандартам. Так п. 2 ст. 7 00 меншин визначає принципом, яких потрібно дотримуватися щодо національних мов це «поважання кордонів кожної географічної місцевості, в якій використовується регіональна мова або мова меншини, з метою забезпечення, щоб існуючий раніше або новий адміністративний розподіл не створював перешкод розвитку відповідної регіональної мови або мови меншини» [10].

Висновок. Мова є вагомим фактором забезпечення ідентичності особи в сучасному суспільстві, в свою чергу регіональна мова і мова національних меншин є важливим надбанням, яке потрібно підтримувати і зберігати як культурну спадщину та основу правового статусу національної меншини. Мультикультуралізм у підходах забезпечує належну правову етнонаціональну політику.

Порівняльно-правова характеристика українського та сербського законодавства у сфері мовної політики вказує на пропре-

сивність національного правового регулювання, його відповідність міжнародним еталонам, оскільки законодавцем зроблено акцент на територіальності компактного проживання населення, що належать до національної меншини, а не на загальному підході щодо кількості представників меншини в державі.

Література:

1. Вујачић И., Десет година нове мањинске политике у Србији, научноистраживачки пројекат Конституционализам и владавина права у изградњи националне државе – случај Србије, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука и Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2011.
2. Stanković-Pejnović V. Mogu li „nacionalne države“ na Balkanu negirati multikulturalizam, Zagreb, 2010.
3. Report of the 4th session of the Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and the Protection of Minorities to the Commission on Human Rights, New York, 1 to 16 October 1951 URL: <https://digitallibrary.un.org/record/579900?ln=ru>
4. Рамкова конвенція про захист національних меншин: Міжнародний документ Ради Європи від 01.02.1995. *Офіційний вісник України* від 08.10.2013. № 75. С. 378.
5. Конституція Республіки Сербії 2006 року. *Офіційний вісник Республіки Сербія*. 2006. № 98. URL: <https://wipo.lex.wipo.int/ru/text/191258>
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141
7. Stojanovic D. Уставно право [Constitutional law]. Niš, Serbia. 2014.
8. Про засади державної мовної політики: закон України від 03.07.2012 № 5029-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 23. Ст. 218.
9. Державний комітет статистики України. Про кількість та склад населення України за підсумками Всеукраїнського перепису населення 2001 року. URL: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/results/general/nationality/>
10. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин: міжнародний документ Рада Європи Ради Європи від 05.11.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_014#Text

Kovnyi Yu. The right to the language of representatives of national minorities: comparative analysis of the practice of Serbia and Ukraine

Summary. The article conducts a comparative analysis of the normative practice of Serbia and Ukraine in the field of legal regulation of the right to the language of representatives of national minorities:

It was determined that language is an important factor in ensuring the identity of a person in modern society, in turn, the regional language and the language of national minorities is an important asset that must be supported and preserved as a cultural heritage and the basis of the legal status of a national minority. Multiculturalism in approaches ensures proper legal ethno-national policy.

It was established that the proper ethno-national policy of the country leads to the growth of inter-ethnic trust and to the reduction of inter-ethnic distance. Reduction of ethnic distances is not achieved by simple application of legal norms. A comprehensive mechanism for guaranteeing these rights is necessary as a factor that ensures the proper implementation of the declared prescriptions.

In general, at the constitutional level, Ukraine and Serbia recognize the rights of national minorities, the two states have implemented positive international standards in this area, in particular, they have ratified the Framework Convention on

the Protection of National Minorities adopted by the Council of Europe and the European Charter of Regional Languages or Languages.

The approach to the language policy of national minorities in Serbia is nationwide, legal regulation determines that the quantitative composition of representatives of national minorities, which reaches two percent or more in the total population of the republic according to the last population census, have the right to address the state authorities and receive an answer in their native language. The constitutional and legal practice of Ukraine emphasizes the territorial criterion of residence of representatives of national minorities (in total, ten percent of the population of the region).

The author came to the conclusion that the comparative legal characteristics of Ukrainian and Serbian legislation in the field of language policy indicate the progressiveness

of national legal regulation, its compliance with international standards, since the legislator emphasized the territoriality of the compact residence of the population belonging to the national minority, and not the general approach regarding the number of minority representatives in the state.

It is reasoned that, taking into account the peculiarities of the territorial residence of representatives of national minorities and the size of our country, the establishment of a nationwide percentage would nullify the right to speak the language of representatives of small national minorities. The latter is clearly demonstrated on the example of the analysis of the proportionality of the population of Crimean Tatars, Romanians and Hungarians living in Ukraine according to the data of the last All-Ukrainian population census in 2001.

Key words: language policy, national minorities, regional language, comparative legal analysis, ethno-national policy.