

УДК 33.021:81'272](477)

Н. В. Свідерська,
здобувач Інституту законодавства
Верховної Ради України, координатор програм
ВГО «Громадська ліга Україна – НАТО»



ЕКОНОМІЧНА ОЦІНКА ЗАРЕЄСТРОВАНИХ У ВЕРХОВНІЙ РАДІ УКРАЇНИ ЗАКОНОПРОЕКТІВ ПРО МОВИ

У статті обґрунтовується доцільність запровадження економічної експертизи законопроектів, зокрема нормативно-правових актів у галузі комунікації.

Ключові слова: економічна оцінка, засоби комунікації, мова, затрати живої та матеріалізованої праці, ефективність.

Н. В. Свидерская
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА
ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫХ В ВЕРХОВНОЙ РАДЕ
УКРАИНЫ ЗАКОНОПРОЕКТОВ О ЯЗЫКАХ

В статье обосновывается целесообразность применения экономической экспертизы законопроектов, в частности нормативно-правовых актов в области коммуникации.

Ключевые слова: экономическая оценка, средства коммуникации, украинский язык, затраты живого и овеществленного труда, эффективность.

N. V. Sviderska
ECONOMIC EVALUATION OF THE BILLS
OF LANGUAGES REGISTERED IN THE
PARLIAMENT OF UKRAINE

The article substantiates the feasibility of economic examination of bills introducing, including the regulations in the field of communication.

Key words: economic evaluation, communication, Ukrainian language, cost of live and materialized labour, efficiency.

Постановка проблеми. Проблеми розробки і впровадження стратегії засобів комунікації, мовної політики в Україні обговорювалися з перших днів незалежності нашої держави. Дослідження у цій галузі ведуться в основному в політичній, правовій, історичній та філологічній площинах, однак подеколи аналізуються економічні чинники впливу на врегулювання мовних процесів у суспільстві. Вважається, що гуманітарні програми, у тому числі мовна політика держави, нормативно-правові акти не потребують оцінки ефективності їх запровадження, законопроекти у цій галузі не проходять економічної експертизи, аналізу регулятивного впливу. На нашу думку, доробки вчених повинні стати науково-теоретичною базою для подальшого дослідження зазначеної проблематики крізь призму економіки.

В Україні недостатнім є законодавче забезпечення використання засобів комунікації, зокрема статусу української мови як державної. Сьогодні стан нормативно-правової бази у цій сфері визначається Конституцією України, Законом УРСР «Про мови в Українській РСР», законами України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» і «Про національні меншини в Україні» та іншими нормативно-правовими актами. У Верховній Раді України знаходиться близько двадцяти різних законопроектів про мову: Проект Закону «Про мови» (реєстраційний № 1015-2 від 06.04.2009, ініціатори – народні депутати України Мовчан П. М., Яворівський В. О.), Проект Закону «Про мови в Україні» (реєстраційний № 1015-3 від 07.09.2010, ініціатори – народні депутати України Єфремов О. С., Симоненко П. М., Гриневецький С. Р.), Проект Закону «Про засади державної мовної політики» (реєстраційний № 9073 від 26.08.2011, автори – народні депутати України Ківалов С. В. і Колесніченко В. В.), Проект Закону «Про заборону звуження сфери застосування регіональних мов або мов меншин України» (реєстраційний № 9059-1 від 26.08.2011, автор – Колесніченко В. В.), Проект Закону «Про заборону звуження сфери застосування української мови» (реєстраційний № 9059 від 17.08.2011, автор – народний депутат Кириленко В. А.).

Суттєвим недоліком перелічених вище законопроектів є відсутність економічних розрахунків, економічного

аналізу ефективності впровадження законодавчих актів у дію. Проте економічні дослідження мовної ситуації – це необхідна передумова для створення та впровадження мовної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При підготовці статті були використані праці як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Проведення оцінки економічної ефективності від запровадження державного рішення, закону були сформульовані ще наприкінці XIX ст. представниками італійської школи державних фінансів М. Панталеоні, У. Маццола, А. де Вітті де Марко, які першими використали граничний аналіз і теорію ціни для вивчення бюджетного процесу, а також для моделювання попиту та пропозиції на ринку суспільних благ. У працях представників шведської школи в економічній науці К. Вікселя і Е. Ліндаля приділялась увага впливу політичних процесів на державну бюджетну політику. Цю проблематику вивчали вчені А. Бергсон, П. Семюелсон, Й. Шумпетер, К. Ерроу, Д. Блека. Американський економіст К. Ерроу у своїй книзі «Соціальний вибір та індивідуальні цінності» застосував методи економічного аналізу до політичних процесів. Представник вірджинської школи в економічній теорії американський економіст Джеймс Мак Джіл Б'юкенен отримав у 1986 р. Нобелівську премію з економіки «за дослідження договірних і конституційних основ теорії прийняття економічних та політичних рішень» [1]. Таким чином було визначено в економічній науці окремий напрям – теорію суспільного вибору. Питання вивчення політики крізь призму економічного аналізу досліджували Е. Вайнінг, К. Вайс, Д. Веймер, Д. Неттл, Дж. Пул, Д. Фішман. Актуальні наукові розробки різних складових політичної аналітики в державному управлінні в контексті економічної ефективності висвітлюються у працях вітчизняних дослідників О. Валевського, М. Багмета, О. Кілієвича, О. Кучеренка, М. Логунова, А. Пойченка, В. Романова, С. Телешуна, В. Тертички, Ю. Шарова та ін. В економічній науці вивчається теоретико-методологічне й методичне забезпечення аналізу та прогнозу гуманітарної політики щодо економічної сфери держави. Водночас, необхідно сформувати інструментарій дослідження з позиції економічної

оцінки реалізації мовної політики держави, її вплив на стан і динаміку суспільного життя, діяльність суб'єктів ринкових відносин на шляху забезпечення добробуту населення.

Мета статті: дослідити на основі порівняльного аналізу економічну ефективність та доцільність державної мовної політики, обґрунтувати необхідність проведення оцінки впливу законопроектів щодо державної мовної політики на економіку, бюджет, чинні закони, а також розрахунків економічних результатів від упровадження законопроекту.

Економічний аналіз витрат від упровадження на державному рівні двох мов потрібен при розгляді питань щодо надання статусу другої державної мови, аби врахувати обсяг додаткових затрат живої і матеріалізованої праці та відповідно передбачити їх у державному і місцевих бюджетах. Автор ставить за мету економічно обґрунтувати доцільність та важливість попередньої оцінки позитивних і негативних результатів, економічної ефективності запропонованого законодавчого акту як основи для процесу прийняття рішень.

Для нашого дослідження був використаний метод порівняльного економічного аналізу даних.

Основні результати дослідження. Розглянемо Проект Закону України «Про засади державної мовної політики», яким передбачається належне функціонування державної мови в усіх сферах суспільного життя і паралельно використання традиційних регіональних мов або мов меншин (мові надається статус регіональної, якщо вона є рідною для не менш ніж 10% громадян, котрі населяють певну територію) [2]. За підрахунками авторів законопроекту, з-поміж 27 регіонів російська мова стане регіональною у 12 областях України та місті Києві; кримськотатарська – в АР Крим, угорська – у Закарпатській області, румунська – у Чернівецькій [3].

Білінгвізм (двомовність) – специфічний стан суспільного життя, за якого спостерігається і є визнаним факт функціонування та співіснування двох мов у межах однієї держави. Білінгвізм відбиває ситуацію, коли одразу дві мови визнані державою, у формі юридично закріплених норм або законів, на рівні офіційних і з рівноправним статусом для кожної із цих мов [4].

Досвід країн, які мають кілька офіційних мов (Ірландія, Бельгія, Швейцарія, Фінляндія, Люксембург, Канада), засвідчує, що витрати бюджету на білінгвізм є занадто високими. Наприклад, у Канаді двомовність вимагає збільшення витрат на державні органи на 20% [5].

Формування мовної політики – проблема різнопланова, на яку зокрема впливають економічні чинники. Інституціоналізація гуманітарної політики має фінансове вираження та повинна враховувати реальні економічні можливості.

Дослідник економічних основ мовної політики Дж. Пул ввів термін «ціна мовної політики», яка складається із часу, зусиль і коштів, витрачених на вивчення мови, збитків від недостатнього володіння мовою, втрати престижу через відсутність офіційного статусу чиеїсь рідної мови, ціни засвоєння мови та вартості необхідних перекладів; зазначені витрати покриватимуться за рахунок податків [6].

При розробці мовної політики в Україні необхідно врахувати застереження Дж. Пула, яке він сформулював так: «Той, хто займається мовним плануванням, намагає на збереженні культурно-мовного плюралізму, повинен бути готовим до того, що економічний прогрес буде принесено у жертву» [6].

У законопроекті «Про засади державної мовної політики» визначено сфери, де діятиме двомовність [2]:

- державне управління: акти вищих органів державної влади (стаття 11) та акти місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування, виступи народних депутатів на засіданнях ВРУ;
- адміністративні послуги: діловодство та документація місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування; записи актів громадянського стану та документи, що видаються органами реєстрації актів громадянського стану; документ про освіту, трудова книжка,

військовий квиток та інші офіційні документи; географічні назви адміністративно-територіальних одиниць, залізничних станцій, вулиць, майданів;

- слідство і судочинство: слідчі й судові документи, судові провадження (стаття 14);
- економічна: діловодство державних підприємств, установ та організацій, об'єднань громадян, приватних підприємств, установ і організацій, громадян – суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб (стаття 18), рекламні оголошення, повідомлення, інші форми аудіо- і візуальної рекламної продукції (стаття 26);
- освітянська: створення окремих класів, груп, тестів для зовнішнього оцінювання якості освіти;
- інформаційна сфера: засоби масової інформації, дубляж фільмів.

Безпосереднє впровадження законопроекту потребуватиме внесення змін майже у 40 нормативно-правових актів щодо освітянської сфери, виборчої системи, у Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Кримінально-процесуальний кодекс України, закони України «Про органи реєстрації актів громадянського стану», «Про культуру», «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні за засобами масової інформації», «Про поштовий зв'язок», «Про телекомунікації», «Про рекламу», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про географічні назви», «Про Регламент Верховної Ради України» та ін.

У представленому фінансово-економічному обґрунтуванні законопроекту підкреслюється, що для введення в дію цього законопроекту не знадобиться виділення додаткових бюджетних коштів, оскільки в Державному бюджеті передбачені статті витрат на забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної та на імплементацію Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин».

Однак у законопроекті пропонується істотно розширити обсяг захисту і підтримки регіональних мов, який виходить поза межі зобов'язань України в рамках Європейської хартії. Згідно із частиною 3 статті 91 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» у разі внесення законопроекту, прийняття якого призведе до зміни показників бюджету (надходжень чи витрат), суб'єкт права законодавчої ініціативи зобов'язаний додати фінансово-економічне обґрунтування, тобто зробити відповідні розрахунки витрат і пропозиції щодо їх покриття [7].

Головним розпорядником коштів, що передбачаються на виконання програми «Заходи з реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», є Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України. У 2010 р. Міністерство в рамках виконання програми надрукувало 47 900 книжок румунською, угорською, молдовською та кримськотатарською мовами, і цим на 100% було здійснено заходи за програмою. Державним бюджетом на 2011 р. видатки на виконання програми «Заходи з реалізації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» було заплановано в сумі 1 100 тис. грн. із загального фонду, на 2012 р. – 14 700 тис. грн.

Проаналізуємо дані про стан фінансування Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 рр. [8].

Бюджетне фінансування програми спочатку оцінювалося у 90 млн. грн., однак фактична вартість заходів Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 рр. тільки за кошти державного бюджету сягнула 144,16 млн. грн. При цьому деякі пункти цієї Державної програми не були профінансовані, а витрати за іншими у десятки разів перевищили заплановані суми. Не отримали фінансування заходи із тиражування українських фільмів та озвучування українською мовою творів світового кіномистецтва, не було виділено коштів і на вис-

вітлення питань розвитку української мови в державних ЗМІ, популяризацію мови у приватних виданнях.

Відповідно до Заключного звіту про результати виконання Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 рр., підготовленого Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України, програма реалізована цілком ефективно.

Зміст ефективності управління у вітчизняній науковій літературі зазвичай розглядається у двох аспектах: економічному і соціальному. Економічна ефективність характеризується співвідношенням результатів та витрат, необхідних для їх досягнення. Соціальна ефективність відбиває ступінь досягнення соціальних параметрів управління.

Отже, ефективність – величина відносна. Ефективність реалізації державних програм – комплексний показник, який повинен об'єднувати дві складові – економічну і соціальну. Ефективність засвідчує успішність роботи та досягнення мети не лише з точки зору оптимальності витрат – вона характеризує взаємовідносини і зміни в зовнішньому середовищі, у нашому випадку – у суспільстві.

Двомовність означає здійснення комунікації, зокрема діалогів, між суб'єктами двома мовами. Отже, запровадження законопроекту пов'язане із додатковими прямими витратами бюджету на переклад, поліграфічні послуги, канцелярське приладдя (папір, картриджі), програмне забезпечення. Для прикладу порівняймо тексти статті 10 Конституції України мовою оригіналу та в перекладі російською мовою (табл. 1).

Якщо розмістити наведені тексти без проміжків між літерами і реченнями у прямокутники по 30 знаків у рядку і полічити кількість літер українською та російською мовами, то отримаємо показники, представлені в табл. 2.

Таблиця 2

Порівняльна оцінка текстів статті 10 Конституції України

Показник	Український текст	Російський текст
Кількість літер	375	426
%	100	113,6

Джерело: Складено автором на основі [9]

За рівної кількості слів у текстах кількість літер у них відрізняється: російськомовні тексти більші за обсягом на 13,6%. Це спостерігається при порівнянні будь-яких текстів українською та російською мовами [10].

Деякі друковані видання публікуються українською і російською мовами одночасно. Наприклад, книга авторів В. П. Андрущенко та В. Л. Савельєва «Освітня політика (огляд порядку денного)» в україномовному виданні має 368 сторінок, а в російськомовному – 404 [11]. Книга В. Б. Гриньова «Нова Україна: якою я її бачу» налічує 92 і 100 сторінок відповідно.

Наведені приклади ілюструють, що українські тексти більш стислі, середня довжина слова, тобто кількість літер у ньому, менша і, відповідно, це потребує меншого обсягу носіїв інформації. Інформаційні матеріали українською мовою швидше накопичуються, обробляються, передаються та сприймаються як людиною, так і технічними засобами порівняно з аналогічним обсягом інформаційних матеріалів російською мовою.

Отже, використання української мови порівняно із російською дає економію живої та матеріалізованої праці, зменшує завантаженість операторів комп'ютерного набору, каналів зв'язку, потребу в носіях для документів, справ, книг, а також часу для написання і читання текстів.

Висновки. Мовна політика й економічна система держави взаємопов'язані та впливають одна на одну, виступаючи в суспільстві як складові одного механізму. Розвиток мовної спільноти зумовлений реальними економічними можливостями, а результати мовної політики справляють

Таблиця 1

Тексти статті 10 Конституції України мовою оригіналу та в перекладі російською мовою

Український текст	Російський текст
Стаття 10. Державною мовою в Україні є українська мова	Статья 10. Государственным языком в Украине является украинский язык
Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.	Государство обеспечивает всестороннее развитие и функционирование украинского языка во всех сферах общественной жизни на всей территории Украины.
В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України.	В Украине гарантируется свободное развитие, использование и защита русского, других языков национальных меньшинств Украины.
Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування.	Государство способствует изучению языков международного общения.
Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.	Применение языков в Украине гарантируется Конституцией Украины и определяется законом.

Джерело: [9]

вплив на функціонування елементів економічної системи. З огляду на це, розробляючи законопроекти щодо державної мовної політики, потрібно брати до уваги такі економічні аспекти:

1. Законопроекти повинні обов'язково супроводжуватися розрахунками економічних витрат чи вигоди від запровадження, оцінкою економічної вигоди для суспільства, прогнозуванням соціально-економічних показників.

2. Економічна оцінка ефективності законопроекту має проводитися незалежними установами.

3. Прийняття економічно необґрунтованих законів призводить до необхідності внесення змін до них, що зумовлює повторні економічні витрати.

4. Ефективна мовна політика позитивно впливає на підвищення темпів економічного зростання та ділової активності у країні.

5. Доцільним є застосування аналізу регуляторного впливу до законопроектів стосовно державної мовної політики.

6. Необхідно передбачити для меншин фінансування на вивчення єдиної державної мови.

Усвідомлюючи складність таких феноменів, як мова й економіка, дослідження їх взаємозв'язку потребує всебічного опрацювання і вивчення. Тема економічної ефективності впровадження мовної політики є актуальною для України.

Література

1. Базилевич В. Д. Історія економічних учень : навч. посіб. / В. Д. Базилевич, Н. І. Гражевська, Т. В. Гайдай, П. М. Леоненко, А. П. Нестеренко. – К. : Знання, 2004. – 1300 с.
2. Про засади державної мовної політики : Проект Закону України від 26.08.2011 р. № 9073 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41018
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про засади державної мовної політики» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41018
4. Електронний словник. Українська етнографія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://etno.us.org.ua/blog/glossary/18.html>
5. Скумін А. Зворотний бік двомовності: збільшення кількості офіційних мов не вирішує проблем у державі / Андрій Скумін // Український тиждень. – 2011. – № 52 (217). – 22 груд.
6. Pool J. The official language problem / J. Pool // American Political Science Review. – 1991. – Vol. 85. – № 2. – Р. 495–514.
7. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 р. № 1861-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>
8. Заключний звіт про результати виконання Державної програми розвитку і функціонування української мови на 2004–2010 роки : Лист Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 25.03.2011 р. № 1/12-1598 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mon.gov.ua/newstmp/2011/05_04/2/
9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
10. Швець М. Я. До проекту Концепції державної мовної політики в Україні / М. Я. Швець // Правова інформатика. – 2007. – № 1(13). – С. 105.
11. Андрущенко В. П. Освітня політика (огляд порядку денного) / В. П. Андрущенко, В. Л. Савельєв. – К. : МП Леся, 2010. – С. 368.

Стаття надійшла до редакції 23 березня 2012 року