

УДК 81'27:342.725(477)

ЮРИДИЧНІ АСПЕКТИ МОВНОГО ПИТАННЯ В УКРАЇНІ

Пилип Пилипенко

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Січових Стрільців, 14, 79000 Львів, Україна
ardefak@mail.ru*

Досліджено правові питання вирішення в Україні проблеми державної мови. Розкрито конституційні положення про статус української мови як державної та гарантії дотримання мовних прав національних меншин. Враховано вимоги ратифікованої Україною Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. На основі аналізу положень чинного Закону України «Про засади державної мовної політики» наголошується на суперечливих положеннях цього акту та його невідповідності Європейській хартії регіональних мов або мов меншин. Запропоновано шляхи вдосконалення правового врегулювання мовного питання.

Ключові слова: державна мова, мови національних меншин, регіональна мова, Закон «Про засади державної мовної політики», державна мовна політика, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин.

Відомо, що держава є сильною тоді, коли вона здатна відстояти усі ті атрибути, які характеризують її як суверенне утворення. Ідеться передусім про незалежність, територію, недоторканність кордонів, а також закріплені в основному законі державні символи – герб, прапор і гімн. Визначальною для держави вважається також визнана на конституційному рівні офіційна мова, якою зазвичай розмовляє титульна нація. А тому суверенітет держави власне і полягає в тому, щоб усі ці позиції були збережені і захищені від будь-якого внутрішнього чи зовнішнього втручання. Мета статті – розглянути правові аспекти врегулювання мовного питання в державі.

На жаль, за роки незалежності українська держава не зовсім чітко усвідомлювала для себе важливість захисту тих основних пріоритетів, які гарантують її суверенітет. І одним із таких виявів слабкості державної влади стало недотримання вимог Основного закону щодо державної мови України. Конституція України [1] у ст. 10-й проголошує українську мову державною мовою в Україні, а це означає, що жодна інша мова, яка використовується на теренах нашої держави, не може без внесення змін до Основного закону претендувати на отримання статусу державної мови. Це елементарне правило, відоме кожному студенту юридичного факультету вже на першому курсі. Тобто, жодним законом Верховної Ради України не може вирішуватись питання про встановлення в Україні іншої державної мови, а тим паче, не можна делегувати це право органам місцевого самоврядування чи органам виконавчої влади на місцях. Те, що Конституція України в тій же 10-й статті вказує на можливість законодавчого регулювання застосування мов у нашій державі не слід сприймати як право законодавчого органу розширювати перелік державних мов. Йдеться лише про регламентацію *застосування* мов в Україні.

З огляду на це будь-який законодавчий акт, де йтиметься про визнання статусу державної мови за іншою, крім української, вважатиметься неконституційним. Якби в

Україні функціонував об'єктивний Конституційний Суд, такого роду закон не мав би права на існування. Це засадничі (принципові) положення щодо державної мовної політики в Україні.

Сьогодні залишається чинним Закон України від 03.07.2012 р. «Про засади державної мовної політики» [2]. Уже навіть назва закону викликає застереження, бо не зовсім зрозуміло, як можна визначити засади державної мовної політики, якщо вони вже сформульовані в Основному законі. На виконання ч. 5 ст. 10 Конституції України закон мав би, принаймні, носити назву, як-от: «Про застосування мов в Україні», щоб відповідати вимогам законності і правилам співвідношення нормативних актів різної юридичної сили.

У преамбулі згаданого акту записано, що засади державної мовної політики визначаються ним відповідно до положень Конституції України, Декларації прав національностей, Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин» [3].

Як саме закон «Про засади державної мовної політики» відповідає вимогам закону Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин, проілюструємо на деяких прикладах, зіставляючи ці два акти із використанням тексту самої Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

Зазвичай прихильники державного статусу російської мови як другої державної в Україні апелюють до положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (далі – Хартія), наголошуючи на тому, що її вимоги порушуються українською владою і в результаті страждають переважно російськомовні громадяни. При цьому такі заяви лунають також із Російської Федерації, яка до речі, на відміну від України, Хартію підписала, але не ратифікувала.

Нагадаємо, що Європейську хартію регіональних мов або мов меншин було підписано від імені України 2 травня 1996 року в м. Страсбурзі і ратифіковано Законом України від 15 травня 2003 року № 802- IV. У преамбулі цього акту зазначено, що держави-члени Ради Європи, підписуючи Хартію, враховують право на використання регіональних мов або мов меншин у приватному та суспільному житті як невід'ємне право відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному Пакті ООН «Про громадянські і політичні права», та відповідно до духу Конвенції Ради Європи «Про захист прав і основних свобод людини». При цьому Хартія підкреслює важливість міжкультурного діалогу і багатомовності, *наголошуючи*, що охорона і розвиток регіональних мов та мов меншин *не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх* [4].

Юридично значимими і важливими є також тлумачення термінів, подані у ст. 1-й Хартії. Так, термін *регіональні мови або мови меншин* означає мови, які традиційно використовуються *в межах певної території держави* громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та відрізняються від офіційної мови цієї держави [3].

Курсивом ми виділили навмисно саме ту частину тексту, де закладено визначальний аспект, яким характеризується поняття «регіональна мова або мова меншин». Тобто йдеться про мову, яка власне використовується *в межах відповідної території*. Більше того, у зазначеному контексті «*регіональні мови або мови меншин*» слід розглядати як одне поняття, а не два різні (тобто окремо «регіональні мови» й окремо «мови меншин»). Цей висновок постає із тлумачень термінів, які містить вже цитована вище ст. 1-а Хартії. Зокрема *територією*, на якій використовується регіональна

мова або мова меншин, є *географічна місцевість*, де така мова є засобом спілкування певної кількості осіб, яка *виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів*, передбачених Хартією.

Тобто регіональною мовою або мовою меншин може вважатися лише така, яка властива для певної географічної місцевості. А отже, якщо такі територіальні параметри не є чітко визначеними і відповідна мова, як засіб спілкування певної категорії осіб, виходить поза просторові межі, зазначені у Хартії, то вона не може претендувати на особливі охоронні заходи щодо неї з боку держави.

І ось тут, у переліку визначення термінів, що містяться у ст. 1-й Хартії, є ще одне поняття – «нетериторіальні мови». Такими вважаються зокрема мови, якими користуються громадяни держави і які відрізняються від мови, що використовується рештою населення держави, але які, не зважаючи на їхнє традиційне використання в межах території держави, *не можуть вважатися найбільш поширеними в межах конкретної місцевості цієї держави* [3].

З цього визначення неважко зробити висновок, що стосовно нашої держави термін *нетериторіальна мова* цілком характеризує російську мову, яка за сферою свого найбільшого поширення в Україні не має якогось конкретного просторового використання для певної географічної місцевості. Вона, як відомо, у тій чи іншій мірі використовується на всій території держави. Тут, щоправда, відразу слід зазначити, що визначення певної мови нетериторіальною мовою зовсім не тягне за собою якихось обмежень щодо послаблення гарантій її захисту й охорони в порівнянні з іншими мовами, які є поширеними на території України. У п. 5 ст. 7-ї Хартії, зрештою, наголошується на цьому аспекті, однак тут відзначається, що характер і масштаби заходів, які необхідно вжити для виконання вимог Хартії щодо регіональних мов або мов меншин стосовно нетериторіальних мов, повинні визначатися гнучко, з урахуванням потреб і побажань та з поважанням традицій і характерних рис тих груп, які користуються відповідними мовами.

Значивши в такий спосіб відповідні статті Хартії, ми зовсім не мали на меті знівелювати чи применшити авторитет та значення якоїсь із мов з огляду на те, чи належить вона до розряду регіональних мов або мов меншин, чи до нетериторіальних мов. Просто в контексті з'ясування юридичних аспектів вирішення мовного питання в Україні важливо прослідкувати, як власне дотримано було правові вимоги щодо співвідношення національного законодавства в цій сфері та міжнародних актів.

Хартія у ст. 3-й вказує, що Договірна Держава у своєму акті про прийняття чи затвердження цього документа визначає кожну регіональну мову або мову меншин чи офіційну мову, яка менш широко використовується на всій її території або частині території, до якої застосовуються відповідні положення, зазначені в ній. І для виконання цієї вимоги Закон України Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин у п. 2 визначив такі мови: білоруську, болгарську, гагаузьку, грецьку, єврейську, кримськотатарську, молдавську, німецьку, польську, російську, румунську, словацьку та угорську [4]. Всього 13 мов, серед яких і російська, хоч за усіма ознаками характер її поширення та використання дає підстави вважати, що найбільш для неї пасував би статус нетериторіальної мови.

У законі «Про засади державної мовної політики» при визначенні регіональних мов або мов меншин України (щодо яких застосовується заходи, спрямовані на використання таких мов) налічується вже 18 позицій, тобто на п'ять більше. І це при тому, що замість єврейської тут закономірно вказана ідиш, а замість грецької –

новогрецька. Натомість з'явилися деякі доволі екзотичні мови, як то русинська і кримчацька. Цікаво, що порядок розташування мов національних меншин у вказаному переліку, як і в законі Про ратифікацію Хартії збережено алфавітний, за винятком російської мови. Для неї тут відведено чомусь першу позицію. Це виглядає принаймні не зовсім коректно щодо тих національних меншин, для яких рідними є інші мови.

На подібних деталях можна було б не акцентувати увагу, якби в самій Хартії не передбачалась необхідність будь-якої сторони цього акту (в разі коли вона розширить перелік мов національних меншин у порівнянні з тим, що визначений ратифікаційним документом) повідомляти про це Генерального секретаря. Чи було зроблено відповідне повідомлення українською стороною, доказів віднайти не вдалося.

Ще один доволі принциповий момент, що засвідчує порушення засад співвідношення міжнародного та національного законодавства, прослідковується за текстом викладу п. 2 ст. 4-ї закону «Про засади державної мовної політики». Зокрема зазначено: «Якщо чинним міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що передбачені у законодавстві України про мови, то *застосовуються норми, які містять більш сприятливі положення щодо прав людини*» [5].

Таке формулювання насправді є доволі дивним і вочевидь не повинне мати права на існування. По-перше, тому що воно вибудовується на порівнянні прав людини, а міжнародна спільнота, як відомо, виходить із принципів рівності усіх людей та їхніх прав. А по-друге, у такій редакції п. 2 ст. 4-ї суперечить ст. 19-й Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р., яка гласить: «Якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то *застосовуються правила міжнародного договору*» [6].

Як бачимо, відомий і досить поширений за радянських часів принцип «мета виправдує засоби» успішно спрацював і в цьому випадку. Таке враження, що законодавці при ухваленні закону «Про засади державної мовної політики» вдалися фактично до свідомого порушення загальноприйнятих у цивілізованому світі принципів про співвідношення міжнародних і національних актів та всупереч вітчизняному законодавству, лиш би отримати бажаний результат.

Зіставляючи і далі закон «Про засади державної мовної політики» та Хартію, можна віднайти ще чимало взаємосуперечливих підходів до вирішення проблеми регіональних мов або мов меншин кожним із цих документів.

Наприклад, положення закону про те, «що за рішенням місцевої ради найменування органів влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій можуть виконуватись державною та регіональною мовою, як і напис на їхніх печатках та штампах, офіційних бланках і табличках», зовсім не вписується в норми Хартії. Так само, як не відповідає міжнародному акту передбачене законом «право засновників приватних навчальних закладів усіх освітніх рівнів визначати самостійно мову навчання». Чимало суперечливих положень спостерігається при зіставленні тих статей закону і Хартії, де викладені правила використання регіональних мов або мов меншин у сфері судочинства, юридичної діяльності тощо.

Очевидно, немає потреби зайвий раз цитувати усі ті положення закону, які завідомо суперечать Конституції України та міжнародним договорам, у яких наша держава є повноправною стороною. Його потрібно відмінити кінцево, тобто Президенту України слід поставити свій підпис під відповідним Законом Верховної Ради, що був

свого часу проголосований, але залишився не підписаним. Щоправда тут логічно виникає запитання: «А яким чином слід вирішувати мовну проблему в Україні, щоб раз і назавжди, без будь-яких можливостей на подальші спекуляції на цьому питанні?»

Для відповіді скористаємося досвідом вирішення аналогічного питання у наших двох найближчих сусідів – Росії та Польщі. Не зважаючи на федеративний устрій держави та наявність доволі широкого розмаїття національностей і народів, що населяють найбільшу країну світу й очевидно мають якісь претензії на власну мову, в РФ вирішено цю проблему. У Конституції РФ статті про державну мову немає взагалі, а отже, й мовного питання не існує, як такого.

Польські ж законодавці у своєму Основному законі, який, до речі, був ухвалений на рік пізніше від Конституції України, вирішили це питання толерантно. У ст. 27-й вони записали: «В Польській республіці керівною мовою є польська мова. Це правило не порушує прав народних меншин, що виникають з ратифікованих міжнародних договорів» [7]. Без будь-яких натяків на проблеми використання мов національних меншин. Польська мова є офіційною, а щодо решти – дивись Хартію та інші ратифіковані міжнародні договори.

З цих двох прикладів зрозуміло, що російський варіант нам не підходить. Адже знову можна потрапити в ту ж пастку, що маємо й тепер. Різного роду політичні сили та несвідомі громадяни вимагатимуть ухвалення закону про надання російській мові офіційного статусу, оскільки про це не йдеться в Конституції. Польський варіант є цілком прийнятним. Зібрати кваліфіковану більшість голосів, щоб вилучити зі ст. 10-ї Основного закону останній, 5-й абзац цілком, як видається, посильна справа. У такий спосіб питання мови і особливо другої державної мови ми знімемо з порядку денного раз і назавжди.

Верховенство Конституції є гарантією того, що ніяким іншим законам чи підзаконним актам, у тому числі й рішенням органів місцевого самоврядування, не можна буде порушити норму про те, що державною мовою в Україні є українська мова.

1. Конституція України. Закон від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради від 23.07. 1996 р., № 30.
2. Закон України «Про засади державної мовної політики» // Урядовий кур'єр від 29.08.2012. – № 154.
3. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин // Офіційний вісник України від 25.12.2006 р. – № 50.
4. Закон України Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин // Відомості Верховної Ради України від 25.07.2003 р. – № 30.
5. Закон України «Про засади державної мовної політики» // Урядовий кур'єр від 29.08.2012. – № 154.
6. Закон України Про міжнародні договори // Урядовий кур'єр від 18.08.2004. – № 155.
7. Конституція Польщі від 02 квітня 1997 року [Електронний ресурс]. – Доступно з : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.

LEGAL ASPECTS OF LANGUAGE QUESTION IN UKRAINE

Pylyp Pylypenko

*Ivan Franko National University in Lviv
vul. Sichovykh Striltsiv, 14, 79000, Lviv, Ukraine
ardefak@mail.ru*

The present article deals with legal issues related to state language problem in Ukraine. The constitutional provisions, which define the status of the Ukrainian language as state one and guarantee linguistic rights of national minority languages in our country, are being analyzed. It has been brought to light that the failure to comply with the basic Law on state language of Ukraine is one of the weaknesses of the government. It has been clarified that no other state language can be introduced by any law of the Supreme Council of Ukraine. Moreover, such right cannot be delegated to local administrations or executive bodies. Taking it into consideration, it might be suggested that any legislative act, that recognizes the status of state language other than Ukrainian, is deemed to be unconstitutional.

The usage of national minority languages in public and social life is conditioned by the demands of the European Charter for Regional or Minority Languages ratified by Ukraine. The paper analyzes the provisions of the Charter which declare that by signing the Charter member states of the Council of Europe acknowledge the right to consider the use of regional or minority languages in private and public life as an inalienable right in accordance with the principles enshrined in the UN International Covenant "On Civil and Political Rights" and in accordance with the spirit of the Council of Europe Convention "On Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms".

Problems of interpreting the terms specified in Art. 1 of the Charter are actualized. In particular, it has been ascertained that the term "regional or minority languages" means languages that are traditionally used by communities within a given territory of the state, when the speakers form a group numerically smaller than the rest of state population use a language different from the official language of the state. It has also been elucidated that term "regional or minority languages" should be viewed as one concept, not two different ones (i.e., "regional language" and "minority language").

The author states that regional or minority language is peculiar to a particular geographical area. Respectively, if the territorial parameters are not clearly defined and appropriate language, as a means of communication of certain category of people, goes beyond spatial boundaries specified in the Charter, it cannot qualify for special protection measures provided by the state.

Through careful analysis of current provisions of the effective Law of Ukraine "On the Principles of State Language Policy", a lot of controversial provisions of this act and its discrepancies with the European Charter for Regional or Minority Languages have been emphasized. The author also draws attention to the discrepancy of the Law with international obligations undertaken by Ukraine.

Improvement of legal regulation for language issue in our country has been proposed.

Keywords: state language, minority language, regional language, law on language, state language policy, the European Charter for Regional or Minority Languages.

Стаття надійшла до редколегії 20. 06. 2014

Прийнята до друку 08. 10. 2014