

Д.І. ГРИЦЯК. ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Висвітлено правову базу державної мовної політики України у найбільш важливих сферах суспільного життя – політичній, економічній, гуманітарній. Проаналізована Концепція державної мовної політики України, надано коментарі до деяких її положень. Здійснено дослідження українського законодавства щодо формування та реалізації державної мовної політики України.

Ключові слова: державна мова, офіційна мова, статус мов, державна мовна політика.

Освещена правовая база государственной языковой политики Украины в наиболее важных сферах общественной жизни – политической, экономической, гуманитарной. Проанализирована Концепция государственной языковой политики Украины, с представлением комментариев к некоторым ее положениям. Проведено исследование украинского законодательства касающегося формирования и реализации государственной языковой политики Украины.

Ключевые слова: государственный язык, официальный язык, статус языков, государственная языковая политика.

Deals with the legal framework of state language policy of Ukraine in the most important areas of public life - political, economic, humanitarian. Analyzed the concept of state language policy in Ukraine, given the comments of some of its provisions. A separate study conducted Ukrainian legislation on the formation and implementation of language policy in Ukraine.

Key words: official language, official language, language status, the state language policy.

Як свідчить досвід багатьох країн світу, істотним фактором впливу на формування та реалізацію державної мовної політики, особливо на стадії державотворення, є право, чим керуються органи державної влади при регулюванні мовних відносин. У даному випадку правовими засадами є як національне законодавство, так і норми міжнародного права, імplementовані у національне законодавство. Концепція державної мовної політики як об'єкта наукового дослідження є, безумовно, актуальною темою серед вітчизняних і зарубіжних науковців. Для України, враховуючи особливості історичного, політичного та етнопонаціонального характеру, проблема розробки та впровадження ефективної державної мовної політики є особливо актуальною. Питання наукового обґрунтування та практичного наповнення концепції державної мовної політики особливо гостро стоїть на початкових етапах розвитку молодих незалежних держав, особливо багатонаціональних. Саме такою і є Україна. На сучасному етапі у наукових колах існують серйозні суперечки щодо необхідності прийняття нового закону про мови та внесення змін до низки інших законів, з метою докорінно змінити правові засади державної мовної політики в Україні. Досі відкритим залишається питання імplementації норм Європейської Хартії регіональних мов та мов меншин (1992 р.).

Основу глибокого дослідження засад державної мовної політики України становлять численні публікації сучасних науковців. Так, серед вітчизняних та

зарубіжних дослідників, які досліджували мовну проблематику, слід згадати Б. Ажнюка, Г. Базарбаєва, Ю. Бахарєва, В. Радчука, О. Тараненка, О. Ткаченка, Р. Белла, В. Демченка, А. Домашнєва, В. Лезіної, Л. Масенко, А. Погрібного, М. Кочергана, Т. Мікулича, Г. Нецименка, І. Попеску, А. Фоміна, М. Шульги, В. Євтуха, І. Кураса, К. Погорілої, В. Ребкала, В. Троциньського. Проблеми законодавчого врегулювання мовних проблем висвітлювали В. Кононенко, І. Кресіна, О. Майборода, Ю. Прадід, Г. Степанов, М. Штець. Вони займалися розробкою мовного питання у різних напрямках, зокрема мовної політики, мовної ситуації, проблем двомовності, соціокультурного розвитку національних меншин тощо. Проте найбільш гострим залишається питання пошуку оптимальної концепції державної мовної політики як одного з чинників державотворчого процесу.

О. Ялова у своєму дослідженні розуміє державну мовну політику, «як сукупність норм Конституції, законодавчих документів, актів органів місцевого самоврядування, прийнятих на її основі, й організаційних, ідеологічних, фінансово-економічних та інших заходів держави і суспільства, спрямованих на регулювання і функціонування мовних відносин»¹.

Державна мовна політика розробляється і реалізується на основі Конституції України, міжнародно-правових договорів ратифікованих Верховною Радою України, законів України та підзаконних нормативно-правових актів. Стаття 10 Конституції визначає, державною мовою в Україні є українська мова. Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України. Держава сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

У законодавстві, що руляє мовні відносини у різних державах, втілено три основні підходи до розв'язання проблеми вибору державної (офіційної) мови. Перший, найпоширеніший підхід полягає в тому, що мовою державного життя обирається мова однієї національності – тієї, що зробила основний внесок у формування держави і переважає в кількісному сенсі інші її етнічні групи. Другий шлях – визнання як офіційних, тобто державних, усіх основних мов країни. Це має місце в тих країнах, де важко визначити якусь одну корінну національність. Світова практика засвідчує і третій варіант – закріплення як державних (офіційних) двох мов – місцевої національної і мови колишньої метрополії. Україна належить до першої з трьох названих груп. Відповідно визначено і три типи мовної політики держави: 1) протекція національній мові; 2) невтручання («відсутність мовної політики»); 3) свідома підтримка мови колишньої метрополії².

При визначенні підходу, згідно з яким формується державна мовна політика України, визначальним можна вважати Рішення Конституційного Суду України по справі № 1-6/99 від 14 грудня 1999 р. за поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови)⁴. Конституційний Суд у своєму рішенні наголосив: «Положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким "державною мовою в Україні є українська мова", треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та орга-

нами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України)...

Вітчизняними дослідниками доведено, що завдання сучасної Української держави полягає в протекції розвитку національної (української) мови. Зокрема, І. Лопушинський зазначає, «що в умовах сьогодення України державі слід докласти максимум зусиль, щоб українська мова стала загальнонаціональною, а згодом загальнодержавною. Нині суттєвого значення набуває усвідомлення тотожності понять «державна» і «офіційна» мови. На цій позиції стоїть Конституційний Суд України, який вважає, що під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя»⁴.

Однак необхідно визнати, що Конституція України є далеко не першим нормативно-правовим актом, який відобразив мовні права титульної нації і національних меншин України. Так, необхідно згадати законодавчі акти часів Української РСР наприкінці 1980-х років та перших років незалежності України. Йдеться насамперед про Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.), «Декларацію прав національностей України» (1991 р.), Закон України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.). Причому ці нормативно-правові акти випередили у часі прийняття Радою Європи провідних міжнародно-правових документів у цій сфері праводносин: Європейської хартії регіональних мов або мов меншин (1992 р.); Рекомендації 1201 44 Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо тексту додаткового протоколу до Конвенції про захист прав та основних свобод людини щодо осіб, які належать до національних меншин (1993 р.); Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин⁵.

Базовим законом, який регулює використання мов у всіх сферах суспільного життя, а також визначає мовну політику в Україні, є Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» (1989 р.)⁶, нині чинний у редакції від 1 квітня 2003 р. Основні завдання даного закону перелічені у преамбулі, серед них: регулювання суспільних відносин у сфері розвитку та використання української мови та інших мов, якими користується населення України; охорона конституційних прав громадян у сфері використання мов та ін.

Важливо відзначити той факт, що в даному законі особлива увага приділяється захисту прав національних меншин, особливо тих, які становлять більшість у регіонах компактного проживання. В роботі державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій, розташованих у місцях проживання більшості громадян інших національностей (міста, райони, сільські і селищні Ради, сільські населені пункти, їх сукупність), можуть використовуватись поряд з українською і їхні національні мови. У разі, коли громадяни іншої національності, що становлять більшість населення зазначених адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, не володіють в належному обсязі національною мовою або коли в межах цих адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів компактно проживає кілька національностей, жодна з яких не становить більшості населення даної місцевості, в роботі названих органів і організацій може використовуватись українська мова або мова, прийнята для всього населення (ст. 3). Ця норма красномовно свідчить про прогресивність даного законодавчого акту, який на кілька років випередив основні міжнародно-правові документи у даній сфері.

Загалом даний законодавчий акт регулює дуже широке коло питань, обов'язково при аналізі даного Закону слід згадати такі його позитиви, як захист мов (ст. 8), зокрема гарантується недопустимість будь-яких привілеїв чи обмежень прав особи за мовною ознакою, неприпустимість мовної дискримінації. До позитивів Закону, які слід зберегти при розробці нової версії, також слід віднести ст. 18, яка визначає, що судочинство в Українській РСР здійснюється українською мовою, роль і значення даної норми важко переоцінити, особливо з огляду на те, що вона фактично визначає функціонування мов у сфері судочинства. Водночас, інтереси громадян, що не володіють українською мовою або володіють нею недостатньою мірою також були враховані в даній нормі: при розгляді в судах кримінальних і цивільних справ особам, які беруть участь у справі і не володіють мовою судочинства, забезпечується право ознайомлення з матеріалами справи, участь у судових діях через перекладача, право виступати в суді рідною мовою. Слідчі і судові документи вручаються особам, які беруть участь у справі, на їхню вимогу, в перекладі рідною мовою або іншою мовою, якою вони володіють.

Детально проаналізувавши Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР», ми можемо дійти висновку, що даний закон є досить вдалим, особливо враховуючи ті історичні обставини, в яких він був розроблений та прийнятий. Слід відзначити його прогресивність, адже даний Закон дійсно випередив у часі основи міжнародно-правові акти, що стосуються регулювання функціонування мов, і багато в чому і нині його норми є актуальними. Однак закон, прийнятий понад 20 років тому, в ситуації, коли СРСР перебував на межі розпаду, не може у повному обсязі задовольняти сучасні потреби українського суспільства і повністю відповідати вимогам у сфері розробки та реалізації державної мовної політики. На жаль, нині в Україні питання реалізації державної мовної політики є предметом політичних спекуляцій, що, безумовно заважає об'єктивній оцінці та тлумаченню законодавчих актів, які регулюють функціонування мов в Україні. Особливо це стосується тлумачення міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною. Можна говорити про те, що проаналізований закон, дійсно, захищає інтереси всіх національностей, що проживають на території України, більше того, в ньому нема жодної норми, яка б реально обмежувала будь-які національні меншини в їх правах на використання національної мови. Тож фактично, коли чуємо заяви про необхідність захисту та розвитку регіональних мов та запровадження «двомовності», можна тільки запідозрити, що під «двомовністю» розуміють можливість не знати, не використовувати та ігнорувати обов'язковий використання державної української мови. Безумовно, законодавство про мови потребує вдосконалення, однак залишається відкритим питання, як саме воно буде здійснюватися і яку кінцеву мету державної мовної політики поставить перед собою сучасна політична еліта України.

Вагомим кроком на шляху забезпечення мовних прав різних етнічних груп, що проживають на території України, було прийняття Закону України «Про національні меншини в Україні» (1992 р.)⁷. Згадаємо норми закону, що безпосередньо стосуються регулювання використання мов. Так, ст. 2 Закону вказує: «Громадяни України всіх національностей зобов'язані дотримувати Конституції та законів України, оберігати її державний суверенітет і територіальну цілісність, поважати мови, культури, традиції, звичаї, релігійну самобутність українського народу та всіх національних меншин». Тобто на законодавчому рівні закріплено укорінити принцип поваги до прав громадян незалежно від їх етнічного поход-

ження.

Ст. 6 Закону гарантує всім національним меншинам право на національно-культурну автономію, яка полягає у праві на «користування і навчання рідною мовою чи вивчення рідної мови в державних навчальних закладах або через національні культурні товариства, розвиток національних культурних традицій, використання національної символіки, відзначення національних свят, сповідування своєї релігії, задоволення потреб у літературі, мистецтві, засобах масової інформації, створення національних культурних і навчальних закладів та будь-яку іншу діяльність, що не суперечить чинному законодавству». Можемо підкреслити широку свободу, надану національним меншинам для задоволення своїх культурних потреб у мовній сфері. Адже можливість навчатися рідною мовою є фактично засобом збереження самоідентифікації народу, гарантією його збереження як унікальної соціокультурної одиниці на політичній мапі світу.

Вищезгадані нормативно-правові акти, безумовно, є основоположними у питанні визначення статусу і застосування української мови в Україні, однак існує низка законів, які так чи інакше стосуються регулювання мовних відносин. Так, питання використання української мови порушується у цілому ряді законів України: «Про засоби масової інформації (пресу) в Україні» (1992 р.), «Про інформацію» (1992, нова редакція 2005 р.), «Про статус суддів» (1992 р.), «Про телебачення і радіомовлення» (1994, нова редакція 2010 р.), «Про освіту» (2006 р.), «Про Конституційний Суд України» (1996 р.), «Про рекламу» (1996, нова редакція 2009 р.), «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» (1997 р.), «Про видавничу справу» (1997 р.), «Про кінематографію» (1998 р.), «Про загальну середню освіту» (1999 р.), «Про місцеві державні адміністрації» (1999 р.), «Про вищу освіту» (2000 р.), «Про географічні назви» (2005 р.), «Про військовий обов'язок і військову службу» (2006 р.), «Про Кабінет Міністрів України» (2006 р.), «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007 р.) та ін.

Отже, основний, спільний для всіх документів недолік – це декларативність норм. Ми дійсно, можемо побачити декларування української мови як державної у нормах про застосування української мови у різних сферах суспільного життя, однак для реального набуття українською мовою статусу державної не тільки на папері, а й у реальному житті, необхідно розробити і запровадити на законодавчому рівні чіткі механізми контролю за дотриманням законодавства про мови, а також механізми притягнення до юридичної відповідальності осіб, винних у порушенні законодавства про мови. Доцільно розглянути можливість створення системи спеціалізованих органів державної влади, які б здійснювали контроль за виконанням чинного законодавства про мови, а також були наділені широкими повноваженнями щодо захисту та всебічного розвитку державної мови. Досвід створення таких органів можна запозичити у Франції, Німеччині, Румунії та багатьох інших європейських державах. Цей досвід, безумовно, міг би сприяти позитивний вплив на мовну ситуацію в Україні. Адже правові норми без ефективної системи примусу не дадуть жодного ефекту.

Також можна говорити про те, що нормативно-правова база не має системного характеру. Це зумовлено неоднорідністю нормативної бази, тобто деякі закони по-різному регулюють мовне питання, що на практиці спричиняє чимало труднощів. На нашу думку, слід виходити з того, що в даному питанні надзвичайно

складно знайти компроміс інтересів, адже, надаючи широкі гарантії використання мов національних меншин, законодавець водночас створює певні передумови для порушення прав українців як титульного етносу, найбільшого за чисельністю. Зрештою задовольнити потреби всіх без винятку національних меншин у повному обсязі просто неможливо, хоча до цього потрібно прагнути. Тож, на нашу думку, законодавець має йти шляхом досягнення максимальної суспільної користі, тобто забезпечення потреб найширших верств населення.

Отже, по-перше, українське законодавство, що регулює сферу мовних відносин, потребує кодифікації, усунення суперечностей та розбіжностей. По-друге, очевидна нагальна необхідність розробки нової Концепції державної мовної політики України. Концепція схвалена Указом Президента України від 15 лютого 2010 р. №161/2010, на жаль, ніколи не зможе стати дійовим документом, оскільки фактично не містить жодних чітких вказівок щодо напрямів реформування українського законодавства та системи державного управління. Концепція стала черговим документом з набором гарних гасел, який не спонукає до жодних дій. З огляду на такі серйозні недоліки можна говорити про необхідність розробки та наукового обґрунтування нової Концепції державної мовної політики України, яка б передбачала: 1) комплексний підхід до врегулювання статусу державної мови та мов національних меншин; 2) на підставі такого комплексного бачення перелік законів, до яких необхідно прийняти (з вказівкою на їх основні цілі), та перелік вже існуючих в які необхідно внести зміни; 3) прийняття Закону України «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов та мов меншин» у новій редакції та з правильним перекладом назви хартії, яка б чітко вписувалася у розроблену та науково обґрунтовану Концепцію державної мовної політики України. По-третє, законодавча база в Україні, що регулює мовні відносини, є застарілою, не спроможна відповідати на всі виклики, що стоять перед суспільством.

Правові засади державної мовної політики України розглядалися вітчизняними науковцями в різних аспектах, однак і досі перспективними залишаються дослідження можливих шляхів реформування та вдосконалення вітчизняного законодавства, що регулює мовні відносини, розробка практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства.

1. Ялова О. До питання про визначення поняття «конституційні засади (принципи) мовної політики в Україні». – 2008. – № 10. – С. 145-148. 2. Лопушинський І.П. Формування та реалізація державної мовної політики в галузі освіти України: Автореф. дис. д-ра наук з держ. упр. – К., 2008. – С. 9-10. 3. Електронний ресурс // Офіційний сайт Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v010p710-99>// дата 10.09.2010р. 4. Лопушинський І.П. Цит. праця. – С. 10. 5. Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом: Монографія / Майборода О.М., Шульга М.І., Горбатенко В.П. та ін. – К.: ІПіЕНД імені І.Ф. Кураса НАН України, 2008. – С. 158. 6. Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1989. – Додаток до № 45. – Ст. 631. 7. Закон України «Про національні меншини в Україні» // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 36. – Ст. 529.