

УДК 342.95:342.725:81.272

КАНАВЕЦЬ Марина Володимирівна,
канд. держ. упр., директор Центру адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу, м. Київ

**НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ДЕРЖАВНОЇ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ:
ПРОБЛЕМИ ТА ОСНОВНІ ВИКЛИКИ У ЇЇ РЕАЛІЗАЦІЇ**

Досліджуються правові питання вирішення в Україні проблеми державної мови. Розкриваються конституційні положення про статус української мови як державної та гарантії дотримання мовних прав національних меншин. Враховуються 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 акта та його невідповідності Європейській хартії регіональних мов або мов меншин. Пропонуються шляхи вдосконалення правового врегулювання мовного питання.

Ключові слова: державна мова, мови національних меншин, регіональна мова, державна мовна політика, Європейська хартія регіональних мов або мов меншин.

Kanavets M. V. Legal regulation of state language policy in Ukraine: problems and main challenges in its implementation

Analyzed the legal issues in Ukraine of solving the problems of the state language. Revealed the constitutional provisions on the status of Ukrainian as the state language and guarantees of the language rights of national minorities. Been taken into account the requirements of ratified by Ukraine the European Charter for Regional or Minority Languages. The analysis of the provisions of the current Law of Ukraine «On principles of state language policy» focused on the controversial provisions of the act and its inconsistency to the European

Charter for Regional or Minority Languages. The ways of improving the legal regulation of the language issue was proposed.

Key words: state language, minority languages, regional language, the state language policy, the European Charter for Regional or Minority Languages.

Постановка проблеми зумовлена тим, що послідовна й ефективна імплементація Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, укладеної 27 червня і ратифікованої 16 вересня 2014 р., повинна створити міцний базис подальшого стійкого політичного й економічного розвитку нашої країни, стати основою стратегії реформування всіх ключових сфер державного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення.

Євроінтеграційні прагнення України означають, зокрема, й визнання європейських стандартів у галузі мовної політики, оскільки світовий досвід доводить вирішальну роль мовнокультурного фактору у формуванні національних спільнот [6].

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. Отже, захист і розвиток національної мови повинні бути неодмінним елементом політики цивілізованої держави, що має відображатися і в її законодавстві. Такий підхід притаманний, наприклад, Франції («Закон Тубона» (Loi Toubon) – закон від 4 серпня 1994 р. № 94-665 щодо використання французької мови) та Польщі (закон «Про польську мову» від 7 жовтня 1999 р.) [6].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Над дослідженням проблем мовної політики в Україні працюють такі науковці, як: С. Здіорук, В. Нагорний, С. Гнатюк – значення культурних і мовних чинників для збереження національної ідентифікації; Г. Євсеева – реалізація та шляхи вдосконалення державної мовної політики; С. Марасюк

і В. Семенов – поліетнічність та мовна регіоналізація; Г. Ковальчук – питання двомовності та багато інших дослідників.

Проблема формування дієвих механізмів реалізації державної мовної політики відображена в низці фундаментальних наукових напрацювань у галузі державної мовної політики. На особливу увагу заслуговують розвідки таких українських науковців: О. Вишняка, І. Дзюби, В. Заблоцького, В. Лизанчука, Т. Марусик, І. Лопушинського, Л. Масенко, Я. Радевича-Винницького, М. Стріхи, Ж. Шевчук та ін.

Попри всі дискусії щодо доречності чи обґрунтованості мовної політики в нашій державі, найголовнішим питанням цієї проблеми є її правове регулювання. Важливість і складність вирішення цього питання не врегульовують законодавчі акти, які є правовою основою державної мовної політики, бо обмежені кількісно і не відповідають вимогам часу якісно [3].

Мета статті – проаналізувати чинні законодавчі акти нашої держави щодо мовної політики та визначити необхідні кроки в державному управлінні.

Виклад основного матеріалу. Мовну політику в Україні визначає ст. 10 Конституції України, яка проголошує українську мову державною мовою в Україні [5]. Додатково всі крапки над «і» розставлені у відомому мовному рішенні Конституційного суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп, а також в Указі Президента України від 15 лютого 2010 р. № 161/2010 «Про Концепцію державної мовної політики» [9; 11]. Зокрема, у рішенні Конституційного суду зазначено: положення про визначення української мови як державної містяться у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні; поняття державної (офіційної) мови є частиною більш широкого за змістом та обсягом поняття «конституційний лад». Іншою його частиною є поняття державних символів.

У Концепції державної мовної політики зазначено, що повноцінне функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території держави є гарантією збереження ідентичності української нації, єдності України [9]. 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. Тобто жодним законом Верховної Ради України не може вирішуватися 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 ст. 10 вказує на можливість законодавчого *регулювання* застосування мов у нашій державі, не слід сприймати як право законодавчого органу розширювати перелік державних мов. Ідеться лише про регламентацію застосування мов в Україні. З огляду на це будь-який законодавчий акт, де йтиметься про визнання статусу державної іншої мови, крім української, вважатиметься неконституційним.

Сьогодні продовжує діяти Закон України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р. № 5029-VI [8]. Провідні українські та зарубіжні експерти оцінили закон як такий, що суперечить Конституції України, спрямований на витіснення української мови з ключових сфер суспільного життя і загрожує не лише стабільності, але й цілісності України. Зокрема, різко негативні висновки до закону дали Венеціанська комісія Ради Європи та Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин [1; 12].

Навіть назва цього закону викликає застереження. Закон не може визначити засади державної мовної політики, тому що вони вже сформульовані в Основному Законі. У ст. 92 Конституції України зазначено: виключно законами України визначається порядок застосування мов, а не засади державної мовної політики.

Коли йдеться про підтримку державної мови, закон обмежується декларативними положеннями про «обов'язкове застосування» «на всій території України при здійсненні повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади», а також про «сприяння використанню» (частина друга ст. 6 закону). При цьому обов'язковість застосування української мови в зазначених сферах нівелюється частинами першими ст. 9, 11 і 14 закону [8].

Результати проведеного аналізу засвідчують, що зазначений закон суперечить положенням як Конституції України, так і положенням Декларації прав національностей, Європейській хартії регіональних мов або мов меншин, підписаній від імені України 2 травня 1996 р. у м. Страсбург і ратифікованій Законом України від 15 травня 2003 р. № 802-IV (далі – Хартія).

Під час аналізу чинного закону були враховані положення Конституції України, правові позиції Конституційного суду України, викладені у низці його рішень, а саме: рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 про застосування української мови (справа 1-

6/99), рішення від 22 квітня 2008 р. № 8-рп/2008 про мову судочинства (справа 1-18/2008), рішення від 13 грудня 2011 р. № 17-рп/2011 (справа 1-9/2011).

Аналіз ст. 10 Конституції України та зазначених рішень органу конституційної юрисдикції за 1999, 2008 та 2011 рр. дозволяє стверджувати, що його правова позиція, викладена в мотивувальній частині рішень, щодо застосування української мови та мови судочинства, базується на тому, що статус української мови як державної є складовою конституційного ладу держави нарівні з її територією, столицею чи державними символами. Очевидно, що зазначене доктринальне положення мало б стати засадничим і в розробці мовного законодавства України.

Під час здійснення повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування мови національних меншин можуть використовуватися лише поряд із державною мовою – абзац другий п. 1 резолютивної частини рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 у справі про застосування української мови, а не замість неї, як пропонується у низці статей закону [11].

У преамбулі Хартії зазначається, що держави-члени Ради Європи, підписуючи цей документ, враховують, що право на використання регіональних мов або мов меншин у приватному та суспільному житті є невід'ємним правом відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті ООН «Про громадянські й політичні права», та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав і основних свобод людини. У Хартії підкреслюється важливість міжкультурного діалогу і багатомовності й наголошується, що охорона і розвиток регіональних мов та мов меншин не повинні зашкоджувати офіційним мовам і необхідності вивчати їх.

Деякі положення та норми Закону про мовну політику суперечать частині першій ст. 10 Конституції України та не узгоджуються з офіційним тлумаченням цієї статті, викладеним у рішеннях Конституційного суду України від 1999, 2008 та 2011 рр., що стосуються питання застосування мов в Україні. Зокрема, в законі йдеться про можливість застосування регіональної мови замість державної в роботі органів державної влади, органів місцевого самоврядування, судочинства, у сфері економічної і соціальної діяльності, інформації та зв'язку [8].

У частині першій ст. 11 цього закону міститься норма, згідно з якою: «У межах території, на якій поширена регіональна мова (мови) в роботі, діловодстві і документації місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування, може використовуватися регіональна мова (мови)... У листуванні цих органів з органами державної влади вищого рівня дозволяється застосовувати цю регіональну мову (мови)».

Зазначене суперечить концептуально-правовій позиції Конституційного суду України, викладеній в абзаці четвертому п. 3 мотивувальної частини рішення № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 р., де однозначно сказано, що «Публічними сферами, в яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо)», а також абзацу одинадцятому (останньому) п. 3 мотивувальної частини цього ж Рішення: «положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну – українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у роботі і в діловодстві тощо органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України» [11].

Також суперечить правовій позиції Конституційного суду України, викладеній у п. 3 його рішення №10-рп/99 від 14 грудня 1999 р., положення частини третьої ст. 11 закону про те, що в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), посадові та службові особи зобов'язані володіти та спілкуватися з відвідувачами, що вживають регіональну мову (мови), цією регіональною мовою (мовами).

З тієї ж причини не відповідає офіційному тлумаченню органу конституційної юрисдикції частини першої ст. 10 Конституції України частина перша ст. 18 закону, у якій передбачено, що в державних установах, підприємствах та організаціях «вільно використовується російська та інші регіональні мови або мови меншин», та частина третя ст. 18, де встановлюється можливість застосування інших мов, окрім державної, у внутрішніх правилах державних підприємств, установ та організацій [5; 8].

Неконституційність правової норми частини п'ятої ст. 11 Закону про мовну політику (йдеться про тексти офіційних повідомлень та оголошень) виявляється і в

тому, що вона передбачає делегування повноважень щодо прийняття рішення про застосування регіональної мови (мов) в Україні органам місцевого самоврядування. Таким чином, на органи місцевого самоврядування покладаються функції, які їм не властиві, оскільки це суперечить частині четвертій ст. 92 Конституції України, згідно з якою порядок застосування мов визначається виключно законами України [5; 8].

Окрім того, частина сьома ст. 7 закону зобов'язує місцеві органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, установи, організації, підприємства, їхніх посадових і службових осіб навіть громадян-суб'єктів підприємницької діяльності та фізичних осіб застосовувати регіональну мову замість державної. Водночас у законі відсутні будь-які положення, які передбачали б відповідальність посадових осіб за порушення їхнього обов'язку вживати державну мову в офіційному спілкуванні.

Ще один принциповий момент, що яскраво засвідчує порушення засад співвідношення міжнародного та національного законодавства чітко прослідковується за текстом частини другої ст. 4 закону, де, зокрема, зазначено: «Якщо чинним міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що передбачені в законодавстві України про мови, то застосовуються норми, які містять більш сприятливі положення щодо прав людини» [8].

Таке формулювання суперечить як міжнародному, так і національному законодавству. По-перше, тому що воно вибудовується на порівнянні прав людини, а зокрема європейське право виходить із принципів рівності усіх людей та їхніх прав. А по-друге, у такій редакції частина друга ст. 4 закону суперечить частині другій ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р. № 1906-IV, яка наголошує: «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» [10].

Ратифікація у 2003 р. Європейської хартії регіональних мов або мов меншин із такими недоліками та імплементація її положень у законі спричинила виникнення в Україні низки проблем юридичного та політичного характеру. Окремі акти

законодавства, прийняті після Революції Гідності, містять норми, спрямовані на повернення українській мові належного суспільного становища. Такою є, наприклад, норма ст. 48 Закону України «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 р. № 1556-VII, що визначає мовою вищої освіти українську мову [7].

Також 19 січня у Верховній Раді було зареєстровано одразу два законопроекти про державну мову (законопроект № 5669 «Про функціонування української мови як державної та порядок застосування інших мов в Україні» та законопроект № 5670 «Про державну мову»), які з-поміж іншого передбачають нові вимоги до мови засобів масової інформації, книговидання, кінематографа та реклами. А за місяць до цього, 19 грудня, зареєстровано ще один законопроект (законопроект № 5556 «Про мови в Україні»), який регулює мовне питання [4; 13].

Висновки. Для системного приведення законодавства у відповідність до Конституції необхідне скасування Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р. № 5029-VI і прийняття сучасного європейського мовного закону, який би належно захистив як українську мову, так і мови меншин і гарантував функціонування української мови на всій території України в усіх сферах суспільного життя, як це визначено в ст. 10 Конституції України.

Подальші дослідження передбачають аналіз новоприйнятих правових актів щодо мовної політики в державі.

Список використаних джерел

1. **Висновок** щодо проекту закону «Про засади державної мовної політики» // Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія). – Режим доступу : http://constituanta.blogspot.com/2012/07/2011_11.html.
2. **Європейська** хартія регіональних мов або мов меншин, підписана у м. Страсбург 5 листоп. 1992 р. (Хартію ратифіковано Законом України від 15 травня 2003 року № 802-IV) // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 50, с. 379.
3. **Євсєєва Г. П.** Мовна політика в законодавчому просторі України / Г. П. Євсєєва // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Харків : Магістр, 2008. – № 2. – С. 370 – 381.

4. **Закусило М.** Три законопроекти про мову: все, що треба про них знати / М. Закусило. – Режим доступу : <http://detector.media/rinok/article/122454/2017-01-23-tri-zakonoproekti-pro-movu-vse-shcho-treba-pro-nikh-znati>.

5. **Конституція** України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відом. Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.

6. **Литвиненко О. М.** Актуальні проблеми правового забезпечення мовної політики держави : [аналіт. зап.] / О. М. Литвиненко. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1227>.

7. **Про вищу освіту** : Закон України № 1556-VII від 1 лип. 2014 р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.

8. **Про засади державної мовної політики** : Закон України від 3 лип. 2012 р. № 5029-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 61, с.

9. **Про концепцію державної мовної політики** : Указ Президента України № 161/2010 від 15 лют. 2010 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/shows/161/2010>.

10. **Про міжнародні договори** : Закон України № 1906-IV від 29 черв. 2004 р. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/shows/1906-15>.

11. **Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 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) : рішення Конституційного суду України №10-рп/99 від 14 груд. 1999. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>.**

12. **Становище української мови в Україні в 2014 – 15 роках** : [аналіт. огляд]. – Режим доступу : <http://dobrovol.org/article/334>.

13. **Трач Н.** Мовний менеджмент по-українськи / Н. Трач. – Режим доступу : <http://language-policy.info/2017/01/movnyj-menedzhment-po-ukrajinsky>.

List of references

1. **Vysnovok** shchodo proektu zakonu «Pro zasady derzhavnoi movnoi polityky» // Yevropeiska Komisiia za demokratiu cherez pravo (Venetsianska komisiia). – Rezhym dostupu : http://constituanta.blogspot.com/2012/07/2011_11.html.
2. **Yevropeiska** khartiia rehionalnykh mov abo mov menshyn, pidpysana u m. Strasburh 5 lystop. 1992 r. (Khartiiu ratyfikovano Zakonom Ukrainy vid 15 travnia 2003 roku № 802-IV) // Ofits. visn. Ukrainy. – 2006. – № 50, s. 379.
3. **Yevsieieva H. P.** Movna polityka v zakonodavchomu prostori Ukrainy / H. P. Yevsieieva // Akt. probl. derzh. upr. : zb. nauk. pr. – Kharkiv : Mahistr, 2008. – № 2. – S. 370 – 381.
4. **Zakusylo M.** Try zakonoproekty pro movu: vse, shcho treba pro nykh znaty / M. Zakusylo. – Rezhym dostupu : <http://detector.media/rinok/article/122454/2017-01-23-tri-zakonoproekty-pro-movu-vse-shcho-treba-pro-nikh-znati>.
5. **Konstytutsiia** Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR // Vidom. Verkhovnoi Rady Ukrainy. – 1996. – № 30. – S. 141.
6. **Lytvynenko O. M.** Aktualni problemy pravovoho zabezpechennia movnoi polityky derzhavy : [analit. zap.] / O. M. Lytvynenko. – Rezhym dostupu : <http://www.niss.gov.ua/articles/1227>.
7. **Pro vyshchu** osvitu : Zakon Ukrainy № 1556-VII vid 1 lyp. 2014 r. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1556-18/page>.
8. **Pro zasady** derzhavnoi movnoi polityky : Zakon Ukrainy vid 3 lyp. 2012 r. № 5029-VI // Ofits. visn. Ukrainy. – 2012. – № 61, s.
9. **Pro kontseptsiiu** derzhavnoi movnoi polityky : Ukaz Prezydenta Ukrainy № 161/2010 vid 15 liut. 2010 r. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/shows/161/2010>.
10. **Pro mizhnarodni** dohovory : Zakon Ukrainy № 1906-IV vid 29 cherv. 2004 r. – Rezhym dostupu : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/shows/1906-15>.
11. **Rishennia** Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy u spravi za konstytutsiinymy podanniamy 51 narodnoho deputata Ukrainy pro ofitsiine tlumachennia polozhen statti 10 Konstytutsii Ukrainy shchodo zastosuvannia derzhavnoi movy orhanamy derzhavnoi vlady, orhanamy mistsevoho samovriaduvannia ta vykorystannia yii u navchalnomu protsesi v

navchalnykh zakladakh Ukrainy (sprava pro zastosuvannia ukrainskoi movy) : rishennia Konstytutsiinoho sudu Ukrainy № 10-rp/99 vid 14 hrud. 1999. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99>.

12. **Stanovyshe** ukrainskoi movy v Ukraini v 2014 – 15 rokakh : [analit. ohliad]. – Rezhym dostupu : <http://dobrovol.org/article/334>.

13. **Trach N.** Movnyi menedzhment po-ukrainsky / N. Trach. – Rezhym dostupu : <http://language-policy.info/2017/01/movnyj-menedzhment-po-ukrajinsky>.

Надійшла до редколегії 19.12.16