

# АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОВНОЇ ПОЛІТИКИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ



*О. В. Лопушанська,  
здобувач кафедри  
конституційного,  
адміністративного та  
фінансового права  
Університету «Україна»*

Державна політика у сфері мови є одним з пріоритетних напрямів діяльності держави, оскільки через неї створюються умови для реалізації природних прав людини і громадянина. Питання мовної політики розглянуті у працях відомих українських вчених, зокрема О. Ф. Андрійко, Е. Ф. Демського, В. К. Колпакова, Н. Р. Нижник, Л. Т. Масенко, В. І. Олефіра, М. Ф. Юрія та інших. Проте у більшості досліджень правове регулювання мовної політики не розкрито в цілому попри його актуальність. **Мета** цієї статті – дослідження таких елементів адміністративно-правового регулювання мовної політики, як норми права та акти їх реалізації.

Даріо Кастиліоне наголошував, що мова має не лише абстрактне значення для комунікації між різними людьми, а як один із соціальних інститутів – об'єднує людей, даючи їм основу для ідентифікації і визначення приналежності [1, 2–14]. А визначний український державний діяч В. Винниченко зазначив, що мовне питання є принциповим і таким же важливим, як і будь-яке інше питання державного будівництва [2, 266]. У часи національно-визвольної революції XVII ст. (1648–1676 рр.) паралельно простежується боротьба за збереження та розвиток національних традицій, а також за права української мови як засобу комунікації на українських землях [3, 62]. Цікавою в цьому ракурсі є думка Т. Фролової, яка дійшла висновку, що однією з причин національно-визвольних рухів є гноблення державної мови [4, 43].

Прикрою сторінкою в еволюції української мови є Валуєвський циркуляр, який 18 липня 1863 р. видав міністр внутрішніх справ П. О. Валуєв. Цим циркуляром заборонялося книгодрукування українською мовою та, зокрема, зазначалося: «...никакого особеного малоросійського языка не было, нет и быть не может, и что наречие их, употребляемое простонародием, есть тот же русский язык, только испорченный влиянием на него Польши...» [5]. Справедливо відзначила відомий мовознавець Л. Т. Масенко, що величезної шкоди мовній політиці України завдав СРСР, адже більшовицька мовна політика зводилася до псевдорівноправності мов усіх республік, а також відсутності політико-правового статусу «державна мова», що посилювало та поглиблювало процеси мовної асиміляції і не визнавало українську мову як засіб комунікації та діловодства [6, 23].

Треба сказати, що на всіх етапах еволюції державності в Україні глибоко шанувалася мова і культура інших народів та національних меншин. Доречно згадати слова І. М. Дзюби, який досить влучно писав, що багатонаціональне суспільство, яким є українське, в силу історичних подій та процесів, а також, у зв'язку із відповідним геополітичним розташуванням, беззаперечно є суспільством багатомовним, що потребує від учасників суспільно-політичних відносин високої культури спілкування та толерантності до мовного різноманіття [8, 7].

Як визначено в Концепції державної мовної політики, схваленої Указом Президента України № 161/2010 від 15 лютого 2010 р., «мовна політика займає провідне місце в системі державних пріоритетів, оскільки її стратегічним завданням є забезпечення неухильного дотримання конституційних гарантій відносно усебічного розвитку і функціонування української мови як державного в усіх сферах громадського життя на усій території України, вільного розвитку, використання і захисту мов національних меншин і задоволення мовних потреб громадян України» [9].

Центральне місце в системі законодавчих актів, норми яких регулюють мовні відносини в Україні, займає Конституція України, яка

Автор аналізує чинне законодавство, норми якого регулюють мовну політику як провідний напрям діяльності держави щодо забезпечення мовних прав громадян у різних сферах суспільного життя.

**Ключові слова:** мовна політика, культура, права людини, державне управління

закріплює статус української мови як державної, а також гарантує право національним меншинам на користування їх мовою.

Першим нормативно-правовим актом, що на державному рівні закріпив статус української мови як державної був Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» від 28 жовтня 1989 р. Враховуючи всі переваги та недоліки регулювання мовних відносин нормами вказаного Закону, можна сказати, що основну свою функцію – фіксування статусу державної та гарантування розвитку мов національних меншин – цей правовий акт виконав належно. Окрім того, правотворці у нормах Закону здійснили досить вдалу спробу регулювання мови у різних сферах суспільного життя: публічної адміністрації; законодавчої техніки; діловодства; зібрань; обслуговування населення; правозахисної діяльності; міжнародних домовленостей, суб'єктом яких є Українська держава; освіти; науки; культури; інформації та комунікації [10]. Проте Закон «Про мови в Українській РСР» не містить норм про механізм захисту державної мови та мов національних меншин, як і не дає відповіді на запитання: що ж робити, якщо твої мовні права порушено?

Не посприяло покращенню мовної ситуації в Україні і прийняття, замість згаданого Закону, нового Закону України «Про засади державної мовної політики» від 3 липня 2012 р. № 5029-VI, який вперше в історії української законотворчості вводить такі поняття, як «регіональна мова або мова меншини» – мова, яка традиційно використовується в межах певної території держави громадянами цієї держави, які складають групу, що за своєю чисельністю менша, ніж решта населення цієї держави, та/або відрізняється від офіційної мови (мов) цієї держави; територія, на якій поширена регіональна мова, – територія однієї або кількох адміністративно-територіальних одиниць України (Автономної Республіки Крим, області, району, міста, селища, села), де регіональна мова є засобом комунікації певної кількості осіб, що виправдовує здійснення різних охоронних і заохочувальних заходів. Досить цікавим, із нормотворчої точки зору, є перелік сфер застосування державної мови, наведений у самому визначенні даного поняття (ст. 1 Закону), де зазначено, що державна мова – законодавчо визначена мова, спілкування на якій є обов'язковим у системі публічної адміністрації, діловодства, установах, організаціях та підприємствах, а також у державних закладах освіти, науки, культури, у сферах зв'язку й інформатики тощо [11].

Аналізований нами нормативно-правовий акт створює де-юре систему захисту мов національних меншин (у Законі вводиться спеціальний термін «регіональна мова»), проте де-факто такий механізм спрямований тільки на задоволення мовно-культурних потреб російськомовного населення, оскільки відповідно до положень ст. 7 Закону мова отримує статус регіональної чи мови меншини за рішенням місцевої ради, якщо чисельність мовців у відповідній адміністративній одиниці, де поширена ця мова, сягає 10 %. На нашу думку, органи

місцевої влади не можуть вирішувати питання про надання певного статусу мові, оскільки не мають наданих законом повноважень.

Виникає питання: які ж мови взагалі можуть бути віднесені до специфічної для української теорії та практики правового регулювання категорії «регіональна мова»? Відповідь знаходимо у ст. 7, де міститься вичерпний перелік таких мов: російська, білоруська, болгарська, вірменська, гагаузька, ідиш, кримськотатарська, молдавська, німецька, новогрецька, польська, ромська, румунська, словацька, угорська, русинська, караїмська, кримчацька [11]. Але серед наведеного переліку законотворець чомусь не наводить чеську, словенську та хорватську мови, хоча відповідні меншини представлені на території України.

Щодо питання реалізації положень Закону України «Про засади державної мовної політики», то вже через 10 днів після прийняття Закону почався, як писали засоби масової інформації, «парад мовних суверенітетів». Так, 13 серпня 2012 р. статус регіональної мови в м. Одеса отримала російська; 16 серпня 2012 р. цей же статус російська мова отримала у Донецькій і Запорізькій областях та м. Севастополь, потім – у Дніпропетровській, Луганській та Херсонській областях, у м. Миколаєві та Миколаївській області і Харківській області. Для порівняння додамо, що угорська мова отримала відповідний статус тільки у м. Берегове Закарпатської області, хоча є досить поширеною мовою спілкування у Західній Україні. Отже, можемо констатувати, що правом на регіональну мову скористалася російська мова, хоча й без цього права вона без жодних обмежень реалізується в українському мовному просторі.

У 2001 р. було прийнято Закон України «Про громадянство України» № 2235-III, норми якого визначили основи правового змісту поняття та статусу громадянства в Україні, і серед вимог, необхідних для набуття громадянства нашої держави, закріплено володіння мовою. Так, п. 5 ст. 9 містить обов'язкову вимогу володіння або розуміння державної мови у межах, необхідних для спілкування та захисту своїх прав [12]. Повинні володіти державною мовою кандидати на зайняття посад в органах влади та управління, кандидати на зайняття посад у Конституційному Суді України (ст. 16 Закону України «Про Конституційний Суд України» № 422/96-ВР від 16 жовтня 1996 р.). На жаль, вимоги до посад, визначених Законами України «Про державну службу» № 3723-XII від 16 грудня 1993 р., «Про прокуратуру» № 1789-XII від 5 листопада 1991 р., «Про судоустрій та статус суддів» № 2453-VI від 7 липня 2010 р., не містять такої вимоги.

Слід наголосити, що вітчизняне законодавство вимагає від суб'єктів надання правової допомоги знання державної мови: ст. 3 Закону України «Про нотаріат» № 3425-XII від 2 вересня 1993 р. вимагає від особи, що планує здійснювати нотаріальну діяльність, володіння державною мовою (цей же нормативно-правовий акт у ст. 15 встановлює робочу мову нотаріату із посиланням на базовий у мовній політиці Закон); ст. 6 Закону

України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» № 5076-VI від 5 липня 2012 р. зобов'язує адвоката знати державну мову (треба сказати, що чинна редакція Закону, на відміну від попередньої, на жаль, не містить положення про мову надання юридичної допомоги, а Закон України «Про безоплатну правову допомогу» серед гарантій надання цього виду допомоги наводить неопустимість мовних привілеїв.).

Відповідно до положень ст. 6 Закону України «Про звернення громадян» № 393/96-ВР від 2 жовтня 1996 р. мова звернення орієнтована на заявника, тобто це може бути державна чи регіональна, при тому, що особа, котра звертається до органів публічної адміністрації чи організацій приватного права, може самостійно обирати мову для звернення. Хоча не в усіх органах державного управління штатним розписом передбачено наявність посади перекладача, який би сприяв такій багатомовній комунікації між владою та народом, відтак, надіславши листа до установи публічного адміністрування мовою меншини (наприклад, грецькою чи караїмською), залишається сподіватися, що бюджет відповідної установи дасть змогу скористатися послугами перекладача для перекладу отриманого матеріалу, а також для оформлення відповіді, що вчасно буде надана заявнику. Окрім того, якщо вчитатися у зміст аналізованої вище норми ст. 6, де, повторимося, сказано, що мова звернення є або державна, або регіональна, то виникають сумніви, чи взагалі можна буде звертатися до владних структур на тих же грецькій та караїмській мовах, що перебувають на стадії зникнення.

Норми Закону України «Про Конституційний Суд України» № 422/96-ВР від 16 жовтня 1996 р.

містить положення, відповідно до якого усі стадії конституційного провадження здійснюються виключно державною мовою (ст. 56).

Українське законодавство відрізняється толерантністю до мов національних меншин та до осіб, що не володіють державною мовою (це досить добре виражено у процесуальних кодифікованих законах – Кодекс адміністративного судочинства України (п. 7 ст. 65, ст. 68, п. 3 ст. 115-2), Цивільний процесуальний кодекс України (п. 4 ст. 50, п. 1 ст. 55, п. 5 ст. 252, п. 6 ст. 394, п. 2 ст. 400, п. 3 ст. 416), Кримінальний процесуальний кодекс України (ст.ст. 29, 42, 52, 56, 66, п. 4 ст. 208, п. 4 ст. 376, п. 3 ст. 548, п. 5 ст. 564, п. 2 ст. 581, п. 5 ст. 584, п. 3 ст. 602), Господарський процесуальний кодекс України (ст. 3, ст. 126), норми статей яких закріплюють, що судочинство здійснюється державною мовою, проте особи, які нею не володіють, можуть подавати документи або безпосередньо представляти свої інтереси рідною мовою чи скористатися послугами перекладача. Більше того, п. 4 ст. 208 Кримінального процесуального кодексу України зобов'язує осіб, що здійснили затримання, повідомляти затриманому його права й обов'язки зрозумілою для нього мовою.

**Висновок.** В Україні на належному рівні гарантуються права національних меншин у сфері мови і є очевидною необхідність нормативного та організаційного забезпечення правового статусу державної української мови. На нашу думку, чинні правові акти не містять належної охорони державної мови, що підтверджує необхідність змін і доповнень, які мають відновити історичну справедливість та створити належні умови для передачі національної мови наступним поколінням.

#### ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. Castiglione D. Negotiating of language regimes // The language question in Europe and diverse societies / ed. by D. Castiglione, C. Longman. – N.Y. : Hart Publishing, 2007. – P. 2-14.
2. Винниченко В. Відродження нації (Історія української революції [марець 1917 р. – грудень 1919 р.] : у 3 ч. – Ч. 2. – [репринтне відтворення видання 1920 р.]. – 1990. – К. : Вид-во політ. літератури України. – 406 с.
3. Смолій В. А. Українська національна революція XVII ст. (1648–1676 рр.) / В. А. Смолій, В. С. Степанков: у 15 т. – Т. 7. – К. : Видавничий дім «Альтернативи», 1999. – 352 с.
4. Фролова Т. Мова як чинник державної політики : матер. наук. конф. (28–29 травня 2001 р.) – К. : Видав.-поліграф. центр «Київський університет», 2002. – 222 с.
5. Лемке М. К. Эпоха цензурных реформ 1859–1865 гг. / М. К. Лемке. – СПб., 1904, С. 302-304.
6. Масенко Л. (У) мовна (У) країна : популярне видання. – К. : Темпора, 2007. – 88 с.
7. Юрій М. Ф. Історія світової та вітчизняної культури : навч. посіб. / М. Ф. Юрій. – К. : Дакор, 2007. – 456 с.
8. Дзюба І. М. Бо то не просто мова, звуки ... / І. М. Дзюба. – К. : Радянський письменник, 1990. – 134 с.
9. Про Концепцію державної мовної політики : Указ Президента України від 15 лютого 2010 р. № 161/2010 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 36.
10. Про мови в Українській РСР : Закон Української РСР від 9 листопада 1989 р. № 8312-11 // Вісник Верховної Ради України. – 1989. – № 45. – Ст. 631.
11. Про засади державної мовної політики : Закон України від 3 липня 2012 р. № 5029-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 61. – Ст. 2471.
12. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. // Вісник Верховної Ради України. – 2001 р. – № 13. – Ст. 65.

**Лопушанская О. В.** Административно-правовое регулирование языковой политики: вопросы теории и состояние реализации  
Автор анализирует действующее законодательство, нормы которого регулируют языковую политику как ведущее направление деятельности государства по обеспечению языковых прав граждан в различных сферах общественной жизни.

**Ключевые слова:** языковая политика, права человека, государственное управление

**Lopushanska Olga.** The Administrative and legal regulation of the language policy: theory and implementation status

The author analyzes the current legislation, the rules that govern language policy as a major direction of the state to ensure the language rights of citizens in various spheres of the public life.

**Key words:** language policy, human rights, public administration